72/7/A/2007

WYROK
z dnia 2 lipca 2007 r.
sygn. akt K 41/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 lipca 2007 r., wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych o zbadanie zgodności:

1) art. 8 ust. 3 i 4, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 13a, art. 16 i art. 22 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.) w zakresie, w jakim odnoszą się do radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy oraz prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego, z art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
2) art. 11 ust. 5, art. 32 ust. 1, art. 33 oraz art. 34 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
3) art. 7 ustawy z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 62, poz. 577) z art. 2 Konstytucji,
4) art. 8 ustawy powołanej w punkcie 3 z art. 2 oraz art. 42 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 8 ust. 3, art. 11 ust. 1 w związku z ust. 5, art. 13a ust. 1, art. 16 ust. 1 i 1a, art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 34 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505, z 2004 r. Nr 62, poz. 577, Nr 96, poz. 959 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 183, poz. 1538 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 157, poz. 1119) **w zakresie, w jakim nie dotyczą sytuacji, gdy**

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2007 r. w Dz. U. Nr 124, poz. 871.

instytucje obowiązane w rozumieniu tej ustawy, świadczące pomoc prawną, ustalają sytuację prawną klienta lub wykonują inne czynności mające związek z postępowaniem sądowym, są zgodne z art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 8 ust. 4, art. 9 ust. 1, art. 13a ust. 2, art. 16 ust. 2 i 3, art. 22 ust. 3 i 4, art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ustawy powołanej w punkcie 1 nie są niezgodne z art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 7 ustawy z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 62, poz. 577) **jest zgodny z art. 2 Konstytucji.**

4. Art. 8 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

5. Art. 8 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 oraz w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Radców Prawnych, w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 6 czerwca 2005 r., zarzuciła, że: 1) art. 8 ust. 3 i 4, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 13a, art. 16 i art. 22 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.) w zakresie, w jakim odnoszą się do radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy oraz prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego, są niezgodne z art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 11 ust. 5, art. 32 ust. 1, art. 33 i art. 34 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy, o której mowa w punkcie 1, są niezgodne z art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 7 ustawy z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 62, poz. 577) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz 4) art. 8 ustawy, o której mowa w punkcie 3, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 Konstytucji.

1.1. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych (dalej także: KRRP), relewantnymi dla kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (dalej: ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) są w sprawie niniejszej nie tyle poszczególne przepisy Konstytucji interpretowane we wzajemnej izolacji, ile normy zrekonstruowane w oparciu o wykładnię postanowień dotyczących praw i wolności konstytucyjnych w kontekście odnoszącym się do specyfiki roli odgrywanej w demokratycznym państwie prawnym przez prawnicze zawody zaufania publicznego.

Pierwotnie, wśród przepisów Konstytucji wymienionych przez wnioskodawcę jako współtworzące wzorzec kontroli, ujęte były – oprócz wymienionych wyżej: art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 – także art. 45 (prawo do sądu), art. 47 (prawo do prywatności) oraz art. 51 ust. 2 (zakaz gromadzenia przez władze publiczne zbędnych informacji o obywatelach), jednak postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2005 r. (sygn. Tw 31/05, OTK ZU nr 5/B/2005, poz. 184) wnioskowi odmówiono nadania dalszego biegu w tym zakresie.

1.2. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy uchwalona została w celu implementowania dyrektywy Rady 91/308/EWG z 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (dalej: dyrektywa 91/308/EWG), a następnie była znowelizowana (przez zakwestionowaną w niniejszym postępowaniu ustawę) w celu implementowania dyrektywy 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 grudnia 2001 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (dalej: dyrektywa 2001/97/WE).

Wnioskodawca wyraźnie jednak zaznaczył, że we wprowadzonych przez ustawę nowelizująca do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy regulacjach ograniczono przyjęte w dyrektywie 2001/97/WE wyłączenia obowiązków informacyjnych spoczywających na radcach prawnych. Polski ustawodawca nie uwzględnił, po pierwsze, że obowiązki te nie dotyczą: a) informacji uzyskanych w związku z ustalaniem sytuacji prawnej klienta oraz b) informacji uzyskanych w związku z udzielaniem pomocy prawnej zmierzającej do wszczęcia lub uniknięcia postępowania sądowego (a zatem nie dotyczą także informacji uzyskanych przed takim postępowaniem, po takim postępowaniu lub w trakcie takiego postępowania), a po drugie, że obowiązki te dotyczą informacji uzyskanych w związku z prowadzeniem pewnych tylko rodzajów transakcji enumeratywnie wymienionych w art. 2a pkt 5 zmienionej dyrektywy 91/308/EWG.

W konsekwencji, w ocenie KRRP, zakres przedmiotowy zastosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w stosunku do radców prawnych został w zasadniczy sposób rozszerzony względem zakresu zastosowania przewidzianego w wymienionej wyżej dyrektywie. Rozwiązanie takie w sposób jaskrawy uwidacznia różnice pomiędzy prawodawcą wspólnotowym a ustawodawcą polskim w pojmowaniu roli i znaczenia zasady proporcjonalności ingerencji państwa w prawa i wolności innych osób, w tym wykonujących szczególne zawody zaufania publicznego.

1.3. Zdaniem KRRP, skoro Konstytucja posługuje się pojęciem „zawodu zaufania publicznego”, to trzeba przyjąć, że owo „zaufanie publiczne” ma określoną i podlegająca ochronie treść konstytucyjną, wpływającą na wytyczenie granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sposób wykonywania tych zawodów. Jeśli pojęcie to nie ma być „puste”, ustawodawca powinien zapewnić taki kształt regulacji prawnych, który stworzy warunki do istnienia takiego zaufania.

Takim zawodem zaufania publicznego jest właśnie zawód radcy prawnego. Polega on na świadczeniu pomocy prawnej w celu ochrony prawnej interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana. Wykonywanie tak właśnie rozumianego zawodu opiera się na relacji zaufania pomiędzy radcą prawnym a osobą zwracająca się doń o pomoc prawną.

Jednym z dwu podstawowych wymiarów „zaufania publicznego” jest zatem zaufanie osoby korzystającej z pomocy prawnej, że informacje uzyskane przez radcę prawnego w trakcie udzielania pomocy prawnej nie zostaną ujawnione osobom trzecim, w tym przede wszystkim organom władzy publicznej. Tego rodzaju zaufanie jest więc warunkiem *sine qua non* możliwości należytego wykonywania zawodu radcy prawnego, a także ściśle z nim związanej realizacji prawa każdego obywatela do uzyskania niezbędnej pomocy prawnej. Świadomość osób zwracających się o pomoc prawną, że przekazane radcy prawnemu informacje mogą zostać przez niego ujawnione, w tym także w trakcie postępowania prowadzonego przeciwko osobie, której radca udzielił pomocy, utrudniałaby, a nawet wykluczała, oparcie pomocy prawnej na zaufaniu. Brak tego zaufania zaś prowadzić może w konsekwencji do powstrzymywania się od przekazywania radcy prawnemu pełnych informacji na temat okoliczności faktycznych niezbędnych do udzielenia należytej jakości pomocy prawnej, a tym samym podważenia skuteczności podstawowych instrumentów ochrony prawnej jednostki.

Drugi wymiar „zaufania publicznego” dotyczy relacji państwo – radcowie prawni. Z jednej strony ustawodawca powierza radcom prawnym istotną rolę w funkcjonowaniu i kształtowaniu systemu ochrony prawnej, stanowiącego rdzeń i istotę demokratycznego państwa prawa, z drugiej – zapewnia daleko idącą autonomię korporacyjną, w tym możliwość samodzielnej regulacji i egzekwowania zasad deontologii zawodowej. Tego rodzaju unormowanie jest możliwe jedynie na gruncie zaufania ustawodawcy do osób wykonujących zawód radcy prawnego, w szczególności należytego i odpowiedzialnego korzystania z przyznanej im szerokiej sfery autonomii.

Trudno wyobrazić sobie skuteczną reprezentację interesów klienta w sytuacji, gdy radca prawny zobowiązany jest do udostępniania de facto szerokiemu kręgowi organów administracyjnych wszystkich posiadanych informacji oraz dokumentów źródłowych, nie wyłączając sytuacji, gdy organ taki jest lub może być przeciwną stroną danego postępowania. Prowadziłoby to w wielu wypadkach wprost do pozbawienia radcy prawnego i reprezentowanej przez niego osoby realnych szans obrony ich praw w konfrontacji z wyposażonymi w tego rodzaju informacje i środki organami państwa, i to nawet wtedy gdy nie tylko nie potwierdziłoby się podejrzenie związane z procederem prania pieniędzy, ale tryby postępowań przewidziane w zakwestionowanej ustawie użyte zostałyby jako swoista „droga na skróty” prowadząca do zdobycia informacji dotyczących zupełnie innych sfer działania danego podmiotu. Taka sytuacja godzi w samą istotę wolnego zawodu radcy prawnego, traktowanego dotąd jako niezależnego specjalistę zobowiązanego do działań zmierzających do ochrony praw osób, które się do niego o to zwracają.

1.4. Wnioskodawca podkreślił, że należyte gwarancje ochrony tajemnicy zawodowej radcy prawnego stanowią nie tylko bezpośrednią konsekwencję wykonywania zawodu zaufania publicznego, ale także elementarny wymóg należytego wykonywania zawodu radcy prawnego w ogóle, a w szerszym kontekście również gwarancję pełnego respektowania prawa obywatela do uzyskania odpowiedniej pomocy prawnej, nieodzownej z punktu widzenia należytego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W związku z tym, zdaniem KRRP, standard konstytucyjny ochrony komunikowania się, wówczas gdy odnoszony jest do prawniczych zawodów zaufania publicznego, musi być – w kontekście roli i funkcji tych zawodów dla istnienia demokratycznego państwa prawnego – interpretowany w sposób znacznie bardziej restrykcyjny niż w wypadku pozostałych podmiotów prawa.

Krajowa Rada Radców Prawnych wskazała, że takie rozumienie dostępu do odpowiedniej pomocy i ochrony prawnej, a w jej ramach bezwzględnej ochrony tajemnicy zawodowej, obecne jest także w dokumentach międzynarodowych.

1.5. Dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego niezwykle istotne, podstawowe wręcz znaczenie ma istnienie mechanizmów pozwalających obywatelowi skutecznie przeciwstawić się wypadkom nadużycia władzy, tak aby w konfrontacji z aparatem państwa

dysponował on możliwością uzyskania pełnej, bezpiecznej i wiarygodnej pomocy prawnej umożliwiającej obronę interesów i realizację przysługujących praw. Nieodzowne do zapobieżenia takim nadużyciom (władzy) jest zatem istnienie wolnych zawodów prawniczych mogących pomóc obywatelowi, gdy uznaje on, że administracja państwowa naruszyła jego prawa.

Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów wymaga – zdaniem KRRP – uwzględnienia wynikającego z zasady zaufania obywatela do państwa zakazu ustanawiania unormowań pozornych, które dają jedynie „złudzenie" prawa, w istocie jednak nie gwarantując należytej jego ochrony. Obecny stan prawny, mimo formalnego zadeklarowania tajemnicy zawodowej rady prawnego, w istocie dopuszcza lub nakazuje przekazywanie i wykorzystywanie objętych nią informacji zainteresowanym nimi organom państwa. W ocenie wnioskodawcy czyni to tajemnicę zawodową w jej najbardziej newralgicznym aspekcie, przykładem instytucji pozornej i mogącej prowadzić w stosunku do osób zwracających się o pomoc prawną do swoistego „złudzenia" bezpieczeństwa przekazywanych radcy prawnemu informacji, które w istocie (i bez możliwości powiadomienia osoby, której dotyczą) stają się dostępne szerokiej grupie organów państwa.

1.6. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że skoro polski ustawodawca zdecydował się wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy, wykraczające znacznie poza ograniczenia tajemnicy zawodowej sformułowane w dyrektywie 2001/97/WE, to dla uzasadnienia ich konieczności (jako niezbędnej przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności) należałoby założyć, że istnieją jakieś względy odróżniające sytuację w Polsce (na niekorzyść) od sytuacji w innych krajach Europy. W ocenie KRRP nie istnieją jednak żadne realne podstawy, które tego rodzaju przypuszczenie mogłyby przekonująco uzasadniać, nie odwołuje się do nich także uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej.

Również skuteczność zaskarżonych regulacji KRRP podała w wątpliwość, jako że obowiązek informacyjny wprowadzony wobec radców prawnych (w zakresie szerszym niż to wynika z dyrektywy) obejmuje sytuacje, w których radcowie ci powinni odmówić udzielenia pomocy prawnej (art. 6 Zasad etyki zawodowej radcy prawnego). Jeśli zatem radca prawny decydowałby się na świadome uczestnictwo w przeprowadzeniu transakcji służącej przestępstwu, zawiadamiając Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF), jednocześnie ujawniałby własne poważne przewinienie dyscyplinarne. Natomiast w sytuacji nieświadomości radcy prawnego co do rzeczywistych celów transakcji, w której bierze udział, do zawiadomienia odpowiednich organów – niezależnie od zakresu obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy – nie dojdzie z oczywistych względów.

1.7. Oprócz zarzutów dotyczących merytorycznej niezgodności z Konstytucją ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, wnioskodawca wskazał, że kwestionowana zmiana nastąpiła z naruszeniem jednego z podstawowych formalnych postulatów związanych z pojęciem demokratycznego państwa prawnego – zakazem ustanawiania regulacji o charakterze retroaktywnym.

Ustawa nowelizująca weszła w życie w terminie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. 15 maja 2004 r. Akt ten zawiera jednak przepis nakazujący stosowanie określonych jego przepisów „od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej". Odróżnianie momentu „wejścia w życie" od daty, od której przepisy danej ustawy „stosuje się" lub „znajdują zastosowanie", w wypadkach, w których data taka jest wcześniejsza niż dzień wejścia owej ustawy w życie, stanowi – zdaniem KRRP – jedną z technik nadawania przepisom działania retroaktywnego.

W ocenie wnioskodawcy, art. 8 ustawy nowelizującej poszerzył katalog instytucji obowiązanych o m.in. radców prawnych z mocą wsteczną obejmującą okres od uzyskania przez RP członkostwa w Unii Europejskiej do dnia wejścia ustawy w życie. Niewykonywanie w tym czasie

przez radców prawnych obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy podlega przy tym odpowiedzialności karnej, określonej w art. 35 tej ustawy. Stąd obydwa wymienione przepisy (art. 8 ustawy nowelizującej oraz art. 35 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy), rozpatrywane łącznie jako para norm sprzężonych – sankcjonowanej i sankcjonującej – naruszają zasadę *nullum crimen sine lege*, nakazując stosowanie znowelizowanych, nakładających obowiązki przepisów do zdarzeń sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Krajowa Rada Radców Prawnych wskazała nadto, że już samo nałożenie nowych obowiązków informacyjnych na radców prawnych w sposób niemalże natychmiastowy (bez możliwości przygotowania się do jej stosowania) stanowi naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa będącej składową zasady demokratycznego państwa prawnego. Zarzut taki jest według wnioskodawcy dodatkowo uzasadniony okolicznością, że nowe regulacje stosują się także do transakcji rozpoczętych i prowadzonych w chwili ogłoszenia i wejścia w życie ustawy nowelizującej.

1.8. Ustosunkowując się do kwestii formalnych związanych z legitymacją szczególną do wszczynania kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym, KRRP zajęła stanowisko w dwóch sprawach.

Po pierwsze, zdaniem KRRP, w związku z faktem, że prawnicy zagraniczni świadczący w Polsce pomoc prawną w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego bądź wykonują praktykę na podstawie wpisu na listę prowadzoną przez rady okręgowych izb radców prawnych, bądź podlegają zasadom wykonywania zawodu oraz etyki zawodowej radców prawnych (w wypadku usług transgranicznych), w kompetencji organów samorządu terytorialnego radców prawnych jest również reprezentowanie w niniejszej sprawie interesów tej grupy prawników.

Po drugie, KRRP podkreśliła, że jakkolwiek niektóre powołane we wniosku przepisy Konstytucji, jak i podniesione argumenty dotyczą praw i wolności obywateli, to jednak należyte ukształtowanie normatywne zasad wykonywania zawodu przez radców prawnych oraz obowiązków w stosunku do klientów i organów państwa leży w interesie korporacji radców prawnych, reprezentowanej przez Krajową Radę Radców Prawnych. Tym samym wnioskodawca – kwestionując akt normatywny dotyczący spraw objętych zakresem swego działania – spełnił wymóg sformułowany w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

2. Pismem z 20 listopada 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który stwierdził, że: 1) art. 7 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji; 2) art. 8 pkt 1 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim nakazuje stosowanie art. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy wobec radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy i prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy, w okresie od 1 do 14 maja 2004 r., jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji; 3) art. 8 pkt 2 i 3 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji oraz 4) postępowanie w części dotyczącej badania zgodności art. 8 ust. 3 i 4, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 5, art. 13a, art. 16, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 33 i art. 34 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, wobec niedopuszczalności wyrokowania, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Skierowany względem art. 7 ustawy nowelizującej zarzut retroaktywności nie jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – uprawniony. Od chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej (15 maja 2004 r.) do wyekspirowania określonego w art. 7 terminu 60 dni (przyznanego radcom prawnym na przekazanie danych GIIF) pozostało jeszcze 45 dni na wykonanie nałożonych obowiązków. Zważywszy, że ze stanowieniem norm prawnych z mocą wsteczną mamy do czynienia wówczas, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według nowych norm zdarzenia

zaistniałe przed wejściem tych norm w życie, należy uznać, że art. 7 nie ma charakteru retroaktywnego.

2.2. Odmiennie potraktować natomiast należy art. 8 ustawy nowelizującej, aczkolwiek Prokurator Generalny podniósł, że o naruszeniu zasady *lex retro non agit* mówić można jedynie w odniesieniu do jego pkt 1. Tylko bowiem ten przepis dotyczy czasowego zakresu zastosowania nadania radcom prawnym statusu instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, a tym samym nałożenia na radców prawnych obowiązków pogarszających ich sytuację prawną, których naruszenie jest dodatkowo usankcjonowane odpowiedzialnością karną.

Skoro zatem ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 15 maja 2004 r., a poprzez art. 8 pkt 1 tej ustawy na radców prawnych nałożono obowiązki z dniem 1 maja 2004 r., to – w ocenie Prokuratora Generalnego – niewątpliwie zostały one nałożone z mocą wsteczną. Bez wpływu na ten pogląd pozostaje okoliczność, że ustawa nowelizująca miała zapewnioną 30-dniową *vacatio legis*, albowiem kwalifikowanie zdarzeń zaistniałych w tym okresie według nowych norm również traktować należy jako stanowienie retroaktywnego prawa.

W konkluzji tej części rozważań Prokurator Generalny stwierdził, że art. 8 pkt 1 ustawy nowelizującej (znajdując zastosowanie do transakcji przeprowadzonych przez radców w okresie od 1 do 14 maja 2004 r., a więc od dnia uzyskania przez RP członkostwa w UE do dnia poprzedzającego wejście w życie ustawy nowelizującej) narusza zasadę *lex retro non agit* składającą się na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), a tym samym godzi w zasadę *nullum crimen sine lege*, czego zakazuje art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Pozostałe punkty art. 8 ustawy nowelizującej dotyczą wyłączeń obowiązku informowania o transakcjach (pkt 2) oraz przewidują możliwość skorzystania z pośredniej formy przekazywania GIIF informacji (pkt 3). Jakkolwiek przepisom tym również nadana została moc wsteczna, to jednak zdaniem Prokuratora Generalnego są one zgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie prowadzą do pogorszenia sytuacji prawnej radców prawnych. Nadto wymienione przepisy nie są niezgodne z art. 42 Konstytucji, gdyż ten wzorzec kontroli odnosi się tylko do przepisów karnych, a ponadto ust. 2 i 3 art. 42 Konstytucji poświęcone są zupełnie innym zagadnieniom, aniżeli te, które uregulowane są w zaskarżonym przepisie ustawy.

2.3. W opinii Prokuratora Generalnego, postępowanie wszczęte wnioskiem KRRP w pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej zaskarżonych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, ze względu na wskazane wzorce kontroli, winno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Bezsporne jest, że zakwestionowane przepisy ingerują w wolność komunikowania się. Jednak, co ustalił już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107), z przepisów wskazanych jako wzorce kontroli nie można wywieść istnienia konstytucyjnego prawa podmiotowego radców prawnych do zachowania tajemnicy zawodowej. W konsekwencji, w ocenie Prokuratora Generalnego uprawniony jest pogląd, że skoro zakresem zaskarżenia objęto takie sprawy, które odnoszą się nie do konstytucyjnych praw członków korporacji radców prawnych, lecz jedynie do ich klientów, to KRRP nie jest konstytucyjnie legitymowana do zaskarżenia przepisów w takim aspekcie.

2.4. Niezależnie od powyższego, Prokurator Generalny zwrócił także uwagę, że wbrew stanowisku wnioskodawcy, zaskarżone przepisy nie tylko nie tworzą „całości normatywnej", ale wręcz niektóre z nich w ogóle nie są adresowane do radców prawnych (m.in. art. 22 ust. 4 oraz art. 33 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy), a niektóre mają charakter wyłącznie techniczny (m.in. art. 8 ust. 4 oraz art. 16 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy).

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 2 stycznia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 8 ust. 3 i 4, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 13a, art. 16 i art. 22 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy są zgodne z art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 32 ust. 1 i art. 33 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy są zgodne z art. 31 ust. 1 i art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 34 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy jest zgodny z art. 49 i art. 31 ust. 1 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 4) art. 11 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 49 i art. 2 Konstytucji; 5) art. 7 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz 6) art. 8 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 i art. 42 Konstytucji.

3.1. Z pkt 16 preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/97/WE z 4 grudnia 2001 r. wynika, że ustawodawca miał nie tylko prawo, ale i obowiązek objęcia obowiązkami rejestracyjno-informacyjnymi radców prawnych. Odrębną, podlegającą ocenie kwestią jest jednak sposób dokonania implementacji tej dyrektywy, chociaż nie można mieć wątpliwości, że każdy sposób musiał prowadzić do ingerencji w sferę wolności i praw zarówno samych prawników, jak i ich klientów.

3.2. W ocenie Marszałka Sejmu zakwestionowane art. 8 ust. 3 i 4, art. 9 ust. 1, art. 13a, art. 16 i art. 22 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nie naruszają Konstytucji, ponieważ wynikające z nich obowiązki nie mają charakteru bezwzględnego i nieograniczonego.

Celem zaskarżonych przepisów jest stworzenie jednolitego, spójnego i sprawnego systemu ochrony prawnej przed działaniami przestępczymi poprzez zniwelowanie ich opłacalności oraz przed zagrożeniami dla życia, zdrowia i mienia obywateli RP, jakie mogą stanowić ataki terrorystyczne. Tak określony cel usprawiedliwia dokonanie pewnych ograniczeń w swobodzie komunikowana się w ramach tajemnicy zawodowej między radcą prawnym a jego klientem.

Zdaniem Marszałka Sejmu nietrafny jest zarzut niekonstytucyjności art. 34 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, przewidujący zakaz przekazywania osobom nieuprawnionym wiadomości o fakcie poinformowania GIIF, albowiem brak sankcji karnej za naruszenie tego zakazu powoduje, że nie narusza on istoty prawa do zachowania tajemnicy komunikowania się radcy prawnego z klientem. Wymieniony przepis jest konieczną konsekwencją wprowadzenia obowiązku informacyjnego oraz istotnym elementem systemu informacji już przekazanych i nie tylko nie narusza zasady proporcjonalności ani zasady ochrony komunikowania się, ale nawet przeciwnie – chroni poufność komunikacji pomiędzy radcą prawnym a GIIF.

3.3. Na uwzględnienie zasługuje natomiast w ocenie Marszałka Sejmu zarzut niezgodności art. 11 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z art. 31 ust. 3 w związku z art. 49 i art. 2 Konstytucji, ponieważ w przepisie tym ustawodawca dokonał nadmiernego ograniczenia tajemnicy komunikowania się i jej pochodnej, jaką jest tajemnica zawodowa radcy prawnego.

Analizowany przepis ma na celu złagodzenie rygorów ustawowych określonych w art. 8, art. 9 i art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w odniesieniu do prawników wykonujących wolne zawody. Na konieczność istnienia takiego ograniczenia obowiązków rejetstracyjno-informacyjnych wskazuje wprost implementowana dyrektywa 2001/97/WE w pkt 17 preambuły, wymieniającym zakres wyłączeń. Zakres ten powtórzony został w pkt 20 preambuły dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (dalej: dyrektywa 2005/60/WE), która uchyliła i zastąpiła implementowaną dyrektywę.

Porównanie brzmienia pkt 17 preambuły implementowanej dyrektywy, jak też pkt 20 preambuły dyrektywy z 2005 r. z art. 11 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy prowadzi do wniosku, że polski ustawodawca w znacznym stopniu ograniczył zakres ochrony tajemnicy radcowskiej i tajemnicy komunikowania się wskazany przez prawodawcę unijnego. Brak jest przy tym – w ocenie Marszałka Sejmu – uzasadnienia wyłączenia spod ochrony tajemnicy radcowskiej ustalania sytuacji prawnej klienta. W demokratycznym państwie prawnym ustalanie to powinno przebiegać przy poszanowaniu poufności stosunków między prawnikiem a jego klientem. Przepis, który niweczy sens zasięgania porady prawnej, gdyż w istocie będzie ono równoznaczne z samooskarżeniem (gdy radca prawny niezwłocznie poinformuje GIIF o stanie faktycznym, jaki przedstawił mu klient w celu ustalenia swej sytuacji prawnej), jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz ewidentnie wykracza poza konieczność ograniczania tajemnicy komunikowania się i tajemnicy radcowskiej, jaką dopuszcza art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto także świadczy o tym, że przyjęty przez ustawodawcę kierunek implementacji dyrektywy był nieprawidłowy i sprzeczny z duchem i intencją prawodawcy unijnego.

W konsekwencji Marszałek Sejmu uznał, że art. 11 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 49 i art. 2 Konstytucji, ale nie jest sprzeczny z art. 17 Konstytucji, gdyż – mimo ingerencji w ochronę tajemnicy radcowskiej – nie ogranicza swobody tworzenia i działania samorządów zawodowych, a w żadnym razie nie daje podstaw, by uznać, że niweczy sens istnienia samorządu zawodowego radców prawnych.

3.4. Zakwestionowane art. 32 ust. 1 i art. 33 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy są przepisami stanowiącymi logiczne rozwinięcie obowiązków nałożonych m.in. na radców prawnych. Generalny Inspektor Informacji Finansowej jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach zapobiegania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł i przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu oraz do współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Obowiązek takiej współpracy wynika nie tylko z kwestionowanej przez KRRP regulacji, ale także innych ustaw (m.in. art. 41 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu). W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżone art. 32 ust. 1 i art. 33 nie tylko nie naruszają, ale wręcz raczej służą ochronie zasady wolności (poprzez realizację art. 38 oraz art. 41 ust. 1 Konstytucji).

Brak jest – w ocenie Marszałka Sejmu – podstaw, by stwierdzić, że regulacja zawarta w art. 32 ust. 1 i art. 33 kwestionowanej ustawy naruszała zasadę proporcjonalności (ustawodawca wyważył tu w dopuszczalny sposób różne dobra konstytucyjne), a także ograniczała w jakikolwiek sposób konstytucyjne prawo osób wykonujących zawody zaufania publicznego do tworzenia samorządów zawodowych.

3.5. Marszałek Sejmu nie podzielił także zarzutu niezgodności art. 7 ustawy nowelizującej z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą niedziałania prawa wstecz. Skoro z mocy tego przepisu ustawy obowiązek przekazywania GIIF określonych danych nałożony został na radców prawnych w terminie 60 dni od uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, a dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej był 15 maja 2004 r., to znaczy, że koniec tego 60-dniowego terminu przypadał już po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Nie można więc mówić o retroaktywności zakwestionowanego przepisu.

3.6. Również art. 8 ustawy nowelizującej uznany został przez Marszałka Sejmu za zgodny ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli (art. 2 i art. 42 Konstytucji). Dziennik Ustaw, w którym opublikowano tę ustawę nosi datę 14 kwietnia 2004 r., co oznacza, że publikacja nastąpiła przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE, czyli przed dniem rozpoczęcia stosowania zaskarżonego przepisu, co dawało podmiotom (instytucjom) obowiązanym możliwość uprzedniego zapoznania się z nową regulacją. Tym samym ustawodawca dopełnił wymogu

określonego w § 46 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". W tej sytuacji nie można mówić o naruszeniu zasady *lex retro non agit*.

II

Na rozprawie, która odbyła się 2 lipca 2006 r., stawili się i podtrzymali swoje pisemne stanowiska wszyscy uczestnicy postępowania.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że objęcie m.in. radców prawnych obowiązkami informacyjnymi ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy stanowić miało ostrzeżenie dla przestępców, by nie próbowali legalizować uzyskanych w sposób niezgodny z prawem środków za pośrednictwem środowiska prawniczego.

Przedstawiciel Krajowej Rady Radców Prawnych doprecyzował, że zarzut niekonstytucyjności art. 11 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy odnosi się do tego przepisu jedynie w zakresie, w jakim nie uwzględnił on w wystarczający (stosowny) sposób obowiązków spoczywających na radcach prawnych, jako osobach wykonujących zawód zaufania publicznego. Wskazał także, że gdyby stosować ścisłe, przyjęte w ustawie rozumienie pojęcia „transakcja" (które – zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy – oznacza: „wpłaty i wypłaty w formie gotówkowej lub bezgotówkowej, w tym także przelewy pomiędzy różnymi rachunkami należącymi do tego samego posiadacza rachunku, z wyłączeniem przelewów na rachunku lokat terminowych, a także przelewy przychodzące z zagranicy, wymianę walut, przeniesienie własności lub posiadania wartości majątkowych, w tym oddanie w komis lub pod zastaw takich wartości oraz przeniesienie wartości majątkowych pomiędzy rachunkami bankowymi należącymi do tego samego klienta, zamianę wierzytelności na akcje lub udziały – zarówno gdy czynności te są dokonywane we własnym jak i cudzym imieniu, na własny jak i cudzy rachunek"), to w praktyce jedynie w śladowych wypadkach radcowie prawni podlegaliby obowiązkom wynikającym z zakwestionowanej ustawy, albowiem rejestrowanie, przechowywanie oraz przekazywanie i udostępnianie informacji dotyczy właśnie „transakcji", czyli czynności, w których niezwykle rzadko uczestniczą radcowie prawni.

Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wszyscy uczestnicy postępowania przyznali, że nie posiadają wiedzy na temat praktycznych aspektów (w tym liczby przekazywanych GIIF informacji o transakcjach zarejestrowanych) stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przez radców prawnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

A. Dopuszczalny zakres kontroli.

1. Legitymacja procesowa wnioskodawcy a przedmiot kontroli.

1.1. Niniejsze postępowanie zainicjowane zostało przez Krajową Radę Radców Prawnych, która – jako ogólnokrajowa władza organizacji zawodowej – stanowi podmiot uprawniony do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę norm. Dopuszczalny zakres kontroli w wypadku, gdy jest ona wszczynana przez podmiot wyposażony na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji w tzw. legitymację szczególną, jest jednak ograniczony i jego rekonstrukcja musi przebiegać z uwzględnieniem również tej okoliczności.

1.2. Wspomniany aspekt proceduralny rozpatrywanej sprawy zwrócił także uwagę Prokuratora Generalnego, który w związku z tym domaga się umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505, ze zm.; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Za takim rozstrzygnięciem przemawiać ma to, że zachowanie tajemnicy zawodowej nie stanowi dającego się zrekonstruować na gruncie Konstytucji prawa podmiotowego radców prawnych. Skoro zakresem zaskarżenia objęto przepisy, które odnoszą się nie do konstytucyjnych praw członków korporacji radców prawnych, lecz jedynie do ich klientów, to w konsekwencji KRRP nie jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – legitymowana do zaskarżania tego rodzaju regulacji.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego rozumowania, a w efekcie również jego konkluzji, albowiem zasadza się ono na błędnym założeniu, że organizacje (podmioty) wyposażone w tzw. legitymację szczególną do wszczynania przed Trybunałem abstrakcyjnej kontroli norm mogą kwestionować jedynie takie przepisy, które ingerują w konstytucyjne prawa lub wolności członków tychże organizacji. Tego rodzaju wymóg jest wprawdzie obowiązujący w obecnym porządku prawnym, jednak odnosi się co do zasady jedynie do postępowania wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej. W takim tylko wypadku spełnienie przesłanki naruszenia konstytucyjnych wolności, praw albo obowiązków skarżącego konkretyzuje jego legitymację do uruchomienia kontroli realizowanej przez Trybunał (art. 79 Konstytucji). Reżim występowania z wnioskiem w trybie art. 191 ust. 2 Konstytucji jest – czego Prokurator Generalny zdaje się nie zauważać – odmienny. Zgodnie ze wspomnianym przepisem, podmioty w nim wskazane mogą wszcząć kontrolę aktu normatywnego, jeśli tylko dotyczy on spraw objętych zakresem działania tych podmiotów.

Przy okazji powadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Otóż podmioty wyposażone w tzw. legitymację szczególną do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym także ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych, mają prawo występować z wnioskiem nie tylko w sprawie konstytucyjności przepisów, ale szerzej – zgodności przepisów z wszelkimi aktami prawnymi zajmującymi wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa (a zatem również ustawami oraz ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowami międzynarodowymi). To znaczy, że wzorcem kontroli w sprawach inicjowanych np. wnioskiem KRRP nie musi być przepis Konstytucji, a więc tym bardziej – przepis Konstytucji formułujący podmiotowe prawo radców prawnych.

1.3. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 7 września 2005 r. (sygn. TW 31/05, OTK ZU nr 5/B/2005, poz. 184) o odmowie nadania dalszego biegu rozpatrywanemu tu wnioskowi KRRP w pewnym zakresie (por. pkt I.1.1. niniejszego uzasadnienia), „legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym również samorządów zawodowych skupiających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków organizacji, związanych z tym uprawnień i obciążeń". Nie ulega wątpliwości, że ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, nakładając na radców prawnych określone obowiązki towarzyszące wykonywanym przez nich czynnościom zawodowym, dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

W świetle dotychczasowych (przytoczonych również w stanowisku Prokuratora Generalnego) poglądów Trybunału Konstytucyjnego, tajemnica zawodowa radców prawnych wprowadzona została przede wszystkim w interesie ich klientów. Niezależnie od tego ustalenia, którego trafność uznaje również skład orzekający w niniejszej sprawie (szerzej na ten temat por. pkt III.B.7. niniejszego uzasadnienia), tajemnica zawodowa stanowi jednocześnie istotną gwarancję oraz *conditio sine qua non* wykonywania zawodu radcy prawnego. To sprawia, że regulacje prawne kształtujące m.in. zakres

spraw objętych tajemnicą zawodową oraz warunki jej uchylania pozostają w bezpośrednim związku z interesem grupy zawodowej, na której ciąży obowiązek dochowania tej tajemnicy. Zważywszy, że zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych) do zadań samorządu tej korporacji należy m.in. ochrona interesów zawodowych radców prawnych (pkt 2) oraz – co szczególnie istotne z punktu widzenia obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej – nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu przez radców prawnych (pkt 5), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy dotyczą spraw objętych zakresem działania samorządu radców prawnych, reprezentowanego (jak stanowi art. 60 pkt 1 ustawy o radcach prawnych) przez Krajową Radę Radców Prawnych.

1.4. Na marginesie warto zauważyć, że stanowisko Prokuratora Generalnego przedstawione w niniejszej sprawie cechuje pewna niekonsekwencja. Jeśliby bowiem przyjąć, że podmiot mający tzw. legitymację szczególną do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestionować może jedynie takie regulacje, które godzą w jego (lub jego członków) konstytucyjne prawo podmiotowe, to sformułowany przez Prokuratora Generalnego postulat umorzenia postępowania powinien odnosić się do całego wniosku KRRP, a przynajmniej również do zarzutu niekonstytucyjności art. 7 ustawy z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 62, poz. 577; dalej: ustawa nowelizująca). Oprócz bowiem wybranych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, pozostałe zakwestionowane w tym wniosku regulacje to wszak przepisy o wejściu w życie i stosowaniu ustawy nowelizującej, a zatem bez istnienia związku pomiędzy nimi a przepisami materialnymi objętymi legitymacją procesową wnioskodawcy (a do takich nie zaliczył Prokurator Generalny zaskarżonych znowelizowanych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy), toteż nie mogłyby być one przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu. Jak wynika z dotychczasowego dorobku Trybunału, wywodzona z zasady państwa prawnego zasada *lex retro non agit* ma przede wszystkim charakter zasady przedmiotowej, wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (por. np. postanowienie z 19 grudnia 2001 r., sygn. SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272 oraz przywołane tam orzecznictwo), co – gdyby przyjąć koncepcję Prokuratora Generalnego – oznaczałoby konieczność zrelatywizowania we wniosku KRRP zarzutu retroaktywności do treści konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego.

2. Reprezentowanie interesów zawodowych prawników zagranicznych przez samorząd radców prawnych.

2.1. Kolejną wymagającą rozważenia kwestią jest dopuszczalność występowania przez KRRP z wnioskiem o kontrolę przez Trybunał Konstytucyjny aktu normatywnego regulującego status prawny prawników zagranicznych. Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy zakwestionowane zostały w niniejszej sprawie w zakresie, w jakim „odnoszą się do radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy oraz prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego”. O ile jednak reprezentowanie oraz ochrona interesów zawodowych radców prawnych przez ich samorząd nie ulega żadnej wątpliwości, o tyle nie jest równie oczywiste, czy do zadań samorządu radców prawnych należy także reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych prawników zagranicznych.

Takie zadanie nie zostało bowiem *expressis verbis* powierzone przez prawodawcę Krajowej Radzie Radców Prawnych ani w ustawie o radcach prawnych, ani w ustawie z dnia 5 lipca 2002 r. o

świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069, ze zm.; dalej: ustawa o prawnikach zagranicznych).

2.2. Niemniej, uznając terminologię oraz typologię prawników zagranicznych przyjętą w wymienionych ustawach za adekwatną i przydatną również do analizy zakresu zaskarżenia ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, należy wskazać, że:

1) pojęcie „prawnik zagraniczny" obejmuje prawników zarówno z Unii Europejskiej, jak i spoza Unii Europejskiej (art. 2 pkt 1 ustawy o prawnikach zagranicznych).

2) prawnicy zagraniczni, po wpisaniu na listę prawników zagranicznych prowadzoną przez rady okręgowych izb radców prawnych, są uprawnieni do wykonywania stałej praktyki polegającej na stałym i systematycznym świadczeniu pomocy prawnej.

3) jeśli prawnicy z UE oraz obywatele państw członkowskich UE mają odpowiednie prawem określone kwalifikacje zawodowe, mogą zostać wpisani na listę radców prawnych, a w konsekwencji również używać tytułu radcy prawnego (rozdział 3 dział III ustawy o prawnikach zagranicznych).

4) jeśli prawnik z UE wpisany jest jedynie na prowadzoną przez okręgową izbę radców prawnych listę prawników zagranicznych (a nie radców prawnych), to ma takie same prawa i obowiązki jak radca prawny (art. 14 ustawy o prawnikach zagranicznych), a ponadto z chwilą wpisu na listę staje się członkiem właściwej izby radców prawnych i wykonuje wszystkie obowiązki i prawa przysługujące członkom samorządu zawodowego, z wyjątkiem biernego prawa wyborczego do organów samorządu (art. 16 ustawy o prawnikach zagranicznych).

5) jeśli prawnik spoza UE wpisany jest jedynie na prowadzoną przez okręgową izbę radców prawnych listę prawników zagranicznych (a nie radców prawnych), to w ramach wykonywania stałej praktyki uprawniony jest jedynie do udzielania porad prawnych i sporządzania opinii prawnych dotyczących prawa państwa macierzystego lub prawa międzynarodowego, w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego (art. 18 ustawy o prawnikach zagranicznych), przy czym przy wykonywaniu stałej praktyki podlega warunkom wykonywania zawodu i zasadom etyki zawodowej, jakie obowiązują radców prawnych (art. 20 ust. 1 ustawy o prawnikach zagranicznych).

6) prawnik zagraniczny wpisany na prowadzoną przez okręgową izbę radców prawnych listę prawników zagranicznych podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej według przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych (art. 10 ustawy o prawnikach zagranicznych), a rada okręgowej izby radców prawnych jest uprawniona do kontroli i oceny wykonywania zawodu przez radcę prawnego i prawnika zagranicznego wpisanego na listę prawników zagranicznych (art. 22^1 ustawy o radcach prawnych).

7) prawnik zarówno z UE, jak i spoza UE, przy wykonywaniu usług transgranicznych (które – niezależnie od zakresu uprawnień tego prawnika – są jednorazowymi lub mającymi charakter przejściowy czynnościami z zakresu pomocy prawnej), polegających na reprezentowaniu klienta w postępowaniu przed sądami i innymi organami władzy publicznej, podlega (z pewnymi tylko wyjątkami) tym samym warunkom wykonywania zawodu, jakie stosuje się do radcy prawnego, i jest zobowiązany przestrzegać zasad etyki zawodowej, jakie obowiązują radców prawnych. Przy wykonywaniu innych usług transgranicznych, prawnik z UE oraz spoza UE obowiązany jest przestrzegać warunków wykonywania zawodu obowiązujących w jego państwie macierzystym, z uwzględnieniem warunków wykonywania zawodu obowiązujących radców prawnych (art. 36, art. 37 oraz art. 43 ustawy o prawnikach zagranicznych).

8) za zawinione naruszenie obowiązku przestrzegania warunków wykonywania zawodu i zasad etyki zawodowej, świadczący usługi transgraniczne prawnik z UE oraz spoza UE podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej według przepisów dotyczących radców prawnych (art. 41 i art. 43 ustawy o prawnikach zagranicznych).

2.3. W oparciu o powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

1) do prawników z UE oraz obywateli państw członkowskich UE wpisanych na listę radców prawnych stosuje się wprost przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy adresowane do radców prawnych, co znaczy, że prawnicy zagraniczni należący do tej grupy mieszczą się – jako podmioty obowiązane – w kategorii „radców prawnych", a nie „prawników zagranicznych" w rozumieniu tej ustawy.

2) prawnicy zagraniczni (niezależnie czy z UE, czy nie) wykonują czynności stanowiące atrybut radców prawnych (stała lub mająca przejściowy charakter praktyka w zakresie – pełnym lub częściowym – odpowiadającym zawodowi radcy prawnego), a tym samym czynności immanentne dla zawodu zaufania publicznego.

Wziąwszy pod uwagę, że zgodnie z art. 17 Konstytucji pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego (w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony) sprawować mają samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące te zawody, należy uznać, że obecny model ustawowy świadczenia pomocy prawnej przesądza o tym, iż – niezależnie od braku normy wprost przyznającej samorządowi radców prawnych prawo do reprezentacji interesów zawodowych prawników zagranicznych, którzy wykonują praktykę w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego – samorząd radców prawnych reprezentuje również tych prawników.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nakładające obowiązki informacyjne na prawników zagranicznych świadczących pomoc prawną poza stosunkiem pracy, w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego, dotyczą spraw objętych zakresem działania KRRP.

2.4. Przeprowadzone w niniejszym punkcie uzasadnienia rozważania skłaniają Trybunał Konstytucyjny do wysunięcia dwóch istotnych zastrzeżeń.

Po pierwsze, należy podkreślić, że – wbrew sformułowaniu *petitum* wniosku inicjującego niniejsze postępowania – ramy legitymacji procesowej KRRP nie mogą przesądzać o tym, jaki zakres zakwestionowanych przepisów (których adresatami są nie tylko osoby zrzeszone w korporacji radców prawnych) zostanie ewentualnie uznany za niezgodny z Konstytucją. O podmiotowym zakresie potencjalnej niekonstytucyjności przepisów poddanych ocenie Trybunału decydować bowiem będzie treść normy stanowiącej wzorzec kontroli oraz istota podniesionych na jej tle zarzutów.

Po drugie, ustalenia co do statusu prawnego prawników zagranicznych pozwalają na przyjęcie, że używane w dalszej części uzasadnienia pojęcie „radcy prawnego" oznaczać będzie odpowiednio nie tylko tych prawników zagranicznych, którzy wpisani zostali na listę radców prawnych (co oczywiste), ale nadto odpowiednio również prawników wpisanych jedynie na prowadzone przez rady okręgowych izb radców prawnych listy prawników zagranicznych, a także tych, którzy świadczą usługi „tylko" transgraniczne w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego.

3. Ustawa implementująca prawo Wspólnot Europejskich jako przedmiot kontroli.

3.1. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy, w zakresie w jakim odnoszą się do radców prawnych oraz prawników zagranicznych, przyjęto dla wykonania dyrektywy 91/308/EWG znowelizowanej dyrektywą 2001/97/WE, która poszerzyła katalog instytucji obowiązanych o tzw. zawody prawnicze (w tym radców prawnych i prawników zagranicznych). Akt ten został następnie uchylony dyrektywą 2005/60/WE, której treść, w zakresie mającym znaczenie dla sprawy niniejszej, prawie bez zmian przejęła wcześniejsze regulacje znowelizowanej dyrektywy 91/308/EWG.

3.2. Zważywszy kontekst prawa wspólnotowego, w jakim osadzone są przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, należy przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie, zajętym w sprawie o sygn. P 1/05, implementacja wtórnego prawa Wspólnot Europejskich jest wymogiem wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym wypadku materialnej zgodności przepisów tego prawa wtórnego oraz ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten odnosi się także do sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa wspólnotowego (zob. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42).

3.3. Ustalenia te, których aktualność potwierdza Trybunał również na gruncie niniejszej sprawy, pozwalają uznać, że zakwestionowane przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, stanowią – niezależnie od ich implementacyjnego charakteru – dopuszczalny przedmiot kontroli konstytucyjności.

4. Wolność człowieka jako wzorzec kontroli.

4.1. Zdaniem wnioskodawcy, nie do pogodzenia z zasadami ochrony wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) jest wynikający z zaskarżonych przepisów zakres ingerencji państwa w sferę autonomii wykonywania wolnego zawodu zaufania publicznego, w tym nałożenie na radców prawnych obowiązku informowania o wypadku chociażby podejrzenia związku transakcji ze środkami pochodzącymi z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

Poza tym ogólnikowym stwierdzeniem, KRRP nie uzasadniła zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z art. 31 ust. 1 Konstytucji ani nie powołała dowodów na jego poparcie. W niniejszej sprawie ocena tych braków winna być przeprowadzona z uwzględnieniem dwóch okoliczności: ogólnikowej treści określonego jako wzorzec kontroli przepisu, stanowiącego, że „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej”, oraz specyfiki zawodów zaufania publicznego.

4.2. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, wyrażony m.in. w sprawie o sygn. K. 4/99, zgodnie z którym zasada wolności człowieka wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji jest dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne (wyrok z 20 grudnia 1999 r., OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, podobnie zob. wyrok z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29). Ten punkt widzenia prezentowany jest także w doktrynie, jakkolwiek jej przedstawiciele akcentują nadto brak podstaw do przyjmowania, że suma tych konkretnych przepisów wyznacza ostateczne granice czy wyczerpuje zakres wolności (por. m.in. L. Garlicki, uwaga 7 do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003).

W nawiązaniu do tego stanowiska należy stwierdzić, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego z zasadą wolności człowieka, rozumianą jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu, która skonkretyzowana i rozwinięta jest w odrębnych postanowieniach Konstytucji, podstawę kontroli powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W ocenie Trybunału, w takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady wolności człowieka, wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji, pełniącej przede wszystkim funkcję wskazówki, jak interpretować wspomniane szczegółowe przepisy Konstytucji. Uwagi te odnoszą się w całej rozciągłości do wolności wykonywania zawodu, której treść – jakkolwiek stanowi jeden z elementów składających się na ogólną zasadę wolności – w pełni wyrażona została w art. 65 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już wielokrotnie nie tylko o ogólnej treści pojęcia „wolność wykonywania zawodu", ale również szczegółowo – o tej wolności w odniesieniu do tzw. wolnych zawodów. W sprawie o sygn. SK 4/99 analiza art. 65 ust. 1 Konstytucji doprowadziła Trybunał do stwierdzenia, że treścią wolności wykonywania tzw. wolnego zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której każdy: po pierwsze, mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy. Jest jednak oczywiste, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego (zob. wyrok z 19 października 1999 r., OTK ZU nr 6/1999, poz. 119).

Podsumowując ten fragment rozważań, należy uznać, że skoro art. 65 ust. 1 Konstytucji określa zakres wolności wykonywania zawodu, to ten właśnie przepis (a nie art. 31 ust. 1) stanowiłby najbardziej adekwatną podstawę do badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów w ramach oceny zasadności przedstawionego zarzutu nadmiernej ingerencji państwa w sferę autonomii wykonywania wolnego zawodu zaufania publicznego.

4.3. Podniesiony we wniosku KRRP zarzut niezgodności wybranych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z art. 31 ust. 1 Konstytucji nie został uzasadniony, co udaremnia ocenę jego trafności, zwłaszcza że wolność wykonywania zawodu właśnie w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego doznawać może pewnych szczególnych restrykcji i ograniczeń. Na zależność tę Trybunał zwrócił już uwagę m.in. w związku z inną grupą zawodową prawników – adwokatów. Między innymi we wspomnianych wyżej sprawach o sygn. SK 4/99 oraz sygn. SK 20/00 Trybunał wskazał, że konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu" nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych zarówno z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata (podobnie zob. wyrok z 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32).

Jeśli zatem jest bezsporne, że regulacje prawne mogą wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu, w tym zwłaszcza zawodu zaufania publicznego, to każdy potencjalny zarzut niekonstytucyjności tych ograniczeń winien być – zdaniem Trybunału – szczególnie rzetelnie i przekonująco umotywowany przez wnioskodawcę.

4.4. W tych okolicznościach nie ulega wątpliwości, że zarzut nadmiernej ingerencji państwa w sferę autonomii wykonywania zawodu radcy prawnego nie został w niniejszej sprawie należycie uzasadniony przez KRRP, co – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – prowadzi do umorzenia postępowania w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

B. Ochrona tajemnicy komunikowania się z osobami, które wykonując zawód zaufania publicznego, świadczą pomoc prawną.

5. Tajemnica komunikowania się jako przedmiot ochrony konstytucyjnej.

5.1. Drugim wskazanym jak wzorzec kontroli przepisem jest art. 49 Konstytucji, który stanowi: „Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony".

Podejmując próbę zrekonstruowania zakresu przedmiotowego ochrony gwarantowanej przez cytowany przepis, trzeba przypomnieć obecny w piśmiennictwie pogląd, że aby można było mówić o wolności komunikowania się, występować musi fakt porozumiewania się za pomocą pewnego środka przekazu, a nie bezpośrednio, w drodze osobistej rozmowy, przy fizycznej obecności uczestników w jednym miejscu, albowiem to ostatnie jest raczej wyrazem prawa do prywatności (zob. P. Sarnecki, *uwaga 3 do art. 49*, [w:] *Konstytucja* …).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jednak szersze rozumienie wolności komunikowania się, nie przeciwstawiając jej tak kategorycznie prawu do prywatności (por. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132), dzięki czemu konstytucyjną ochroną objęta jest również treść komunikowana bezpośrednio. Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty:

– po pierwsze, jest ono zgodne z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, który np. w sprawie K 4/06 stwierdził, że „Przejawem prawa do prywatności jest również wolność komunikowania się, która obejmuje nie tylko tajemnicę korespondencji, ale i wszelkiego rodzaju kontakty międzyosobowe" (wyrok z 20 czerwca 2005 r., OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64).

– po drugie, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy (zob. np. art. 8 ust. 3) nie różnicuje obowiązków radców prawnych w zależności od tego, czy ich komunikacja z klientami przebiega bezpośrednio, czy przy zastosowaniu jakiegoś środka przekazu (jak np. telefon czy internet). Jest to okoliczność irrelewantna także z punktu widzenia rozpatrywanego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego, w związku z czym poddawanie komunikowania się tego rodzaju podziałowi byłoby zabiegiem sztucznym i nieracjonalnym, a co więcej mogłoby prowadzić do ukształtowania odmiennych standardów ochrony tajemnicy komunikowania się w zależności od czynnika, który nie może zostać oceniony jako istotne kryterium zróżnicowania.

– po trzecie, w postanowieniu z 7 września 2005 r. Trybunał przyjął, że KRRP, przywołując (we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie) jako wzorzec kontroli m.in. prawo do prywatności uregulowane w art. 47 Konstytucji, wystąpiła o zbadanie spraw dotyczących nieokreślonego kręgu obywateli, a nie interesów korporacji związanych z wykonywaniem zawodu przez jej członków. W tych okolicznościach uznanie, że wolność komunikowania się i ochrona jego tajemnicy nie dotyczy informacji powziętych bezpośrednio, musiałoby prowadzić do absurdalnej konkluzji, że w ramach legitymacji radców prawnych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego znajdują się tylko takie ograniczające wolność i ochronę komunikowania się z klientami regulacje, które stanowią ingerencję w komunikację pośrednią, tj. z zastosowaniem środków przekazu.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z punktu widzenia prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się sposób porozumiewania się istotny jest tylko o tyle, o ile jego zastosowanie w danych warunkach (okolicznościach) pozbawia osoby trzecie, które nie są adresatami danych treści, możliwości zapoznania się z nimi. Tylko wtedy bowiem można sensownie mówić o istnieniu jakiejś „tajemnicy", którą można byłoby objąć ochroną. W konsekwencji, w tym jedynie znaczeniu forma komunikacji może mieć *in casu* wpływ na zakres prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się.

5.2. Nie tylko wolność, ale i ochrona tajemnicy komunikowania się nie ma charakteru absolutnego (na co wprost wskazuje zdanie 2 art. 49 Konstytucji) i podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Może więc zostać ograniczona dla realizacji innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę dobro, które w danym wypadku ma przed nią pierwszeństwo. Ograniczenia są dopuszczalne, jeżeli umożliwiają ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, środowiska albo wolności lub praw innych osób. Muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał już w swoim orzecznictwie, że ustanowione ograniczenia spełniają ten ostatni wymóg, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza: a) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada

przydatności), b) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto – c) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Dodatkowym wymogiem kształtującym dozwolony zakres ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty" wolności i praw.

W niniejszym postępowaniu ustalenie granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w tajemnicę komunikowania się uwzględniać musi specyfikę, jaka w demokratycznym państwie prawnym cechuje porozumiewanie się osób poszukujących pomocy prawnej z radcami prawnymi, będącymi przedstawicielami zawodu zaufania publicznego.

6. Zawód radcy prawnego jako zawód zaufania publicznego.

6.1. Rola i znaczenie zawodów zaufania publicznego, w tym zawodów prawniczych, były już przedmiotem kilku rozwiniętych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Celowe jest więc przypomnienie oraz potwierdzenie aktualności adekwatnych dla niniejszej sprawy tez sformułowanych we wcześniejszych orzeczeniach (por. przede wszystkim wyrok z: 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29 oraz 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).

Po pierwsze, „zawód zaufania publicznego" to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi.

Po drugie, wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja). Ustawodawca ma prawo uzależniać prawo wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych, w tym wymagania cechy „nieskazitelnego charakteru" i „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu".

Po trzecie, przymiot zawodu „zaufania publicznego", jaki charakteryzuje zawody poddane unormowaniom art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega nie tylko na objęciu zakresem ich wykonywania pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego. Nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych – w wymiarze publicznym – czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej.

„Zawody zaufania publicznego" wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne „zaufanie publiczne". Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania.

6.2. Ponieważ wymienione cechy charakteryzujące zawód zaufania publicznego stanowią punkt wyjścia dla dalszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego, warto zaznaczyć, że również na gruncie nauki prawa powszechne jest przekonanie o możliwości ich wyodrębnienia. Jakkolwiek istnieje także odosobniony pogląd, że próby budowania w opozycji do innych zawodów merytorycznej definicji zawodu zaufania publicznego są bezproduktywne, bo, wykonywanie

każdego zawodu wymaga zaufania publicznego, a ponadto dla każdego zawodu wymagane są inne kryteria zaufania publicznego, konieczne, by wykonywanie danego zawodu odpowiadało zasadom i wartościom społecznego podziału pracy (zob. M. Kulesza, *Zawód zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 149 i nast.), to jednak większość przedstawicieli doktryny nie tylko dostrzega, ale i poddaje klasyfikacji swoiste właściwości zawodu zaufania publicznego.

Najczęściej w literaturze przedmiotu do cech tych zalicza się: a) szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki; b) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; c) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; d) objęcia osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; e) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); f) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; g) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmia należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej – sprawowaną w interesie publicznym pieczą organów samorządu zawodowego (zob. m.in. J. Hausner i D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania* … s. 119, M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Uniwersitatis Wratislaviensis" nr 2663, s. 302 oraz P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" nr 2/2001, s. 75-76).

6.3. Podsumowując, należy zauważyć, że cechą – w kontekście rozpatrywanej sprawy charakterystyczną – przypisywaną zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez większość przedstawicieli nauki zawodom zaufania publicznego (a do tej właśnie kategorii bez wątpienia zalicza się zawód radcy prawnego), jest dostęp do osobistych, a niekiedy wręcz intymnych informacji dotyczących osób trzecich przy realizowaniu czynności stanowiących istotę tych zawodów, przy czym dostęp ten jest tyleż nieunikniony, co niezbędny – jako warunek prawidłowego, a w tym przede wszystkim efektywnego wykonywania tych zawodów.

7. Tajemnica zawodowa jako obowiązek radców prawnych.

7.1. Wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa (por. pkt III.B.6.2.) prowadzą do wniosku, że w poglądach doktryny obecne jest przeświadczenie, że swoistą a zarazem immanentną cechą zawodów zaufania publicznego jest obowiązek osób wykonujących te zawody zachowania w tajemnicy informacji pozyskanych w toku czynności zawodowych.

Zagadnienie tajemnicy zawodowej radców prawnych stanowiło przedmiot rozważań także Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie SK 64/03 (zob. wyrok z 22 listopada 2004 r., OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107) zachowanie tej tajemnicy Trybunał uznał za element prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i – szerzej – całego systemu ochrony prawnej w demokratycznym państwie.

Jednocześnie jednak Trybunał wyraził przekonanie, że:

1) jedynym przepisem Konstytucji, na którym można oprzeć bezwzględny nakaz zachowania tajemnicy zawodowej przez przedstawiciela zawodu prawniczego, jest art. 42 ust. 2, przewidujący prawo do obrony.

2) obowiązek dochowania tajemnicy zawodowej przez radców prawnych jest nierozerwalnie związany z pełnieniem przez nich funkcji zaufania publicznego. Istnienie tego obowiązku, obwarowanego sankcją karną (art. 266 k.k.), stanowi dla osób poszukujących pomocy prawnej gwarancję poufności.

3) ustawodawca nie traktuje obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej radcy prawnego wyłącznie w kategoriach stosunku prywatnoprawnego, zachodzącego między radcą a jego klientem, lecz w art. 266 k.k. przewiduje odpowiedzialność karną każdego, „kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową".

4) z art. 17 Konstytucji nie można wnosić, by w sytuacji konfliktu dwóch wartości: dobra wymiaru sprawiedliwości, a w procesie karnym – poszukiwania prawdy o popełnionym czynie i jego sprawcy, oraz dobra klienta, który powierzył radcy prawnemu informację o sobie, Konstytucja nakazywała dawać bezwzględny prymat tej drugiej wartości.

5) prawo do prywatności i poufności informacji nie przysługuje radcom prawym, lecz ich klientom. Na radcach ciąży obowiązek respektowania tego prawa. Obowiązek zachowania tajemnicy nie jest wyrazem uprzywilejowania tej grupy zawodowej, lecz właśnie obowiązkiem związanym z wykonywaniem zawodu.

6) zgodny z art. 2, art. 17, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 49 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji jest art. 180 § 2 k.p.k., jako że przewidując dopuszczalność przesłuchania osób obowiązanych do zachowania tajemnicy radcy prawnego co do faktów objętych tą tajemnicą, ustanawia: a) wyłączną kompetencję sądu w sprawie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie oraz kontrolę instancyjną postanowienia sądowego o zwolnieniu z tajemnicy (co stanowi część stworzonego przez ustawodawcę systemu gwarancji zachowania tajemnicy zawodowej) oraz b) przesłanki zwolnienia z tej tajemnicy; może to nastąpić tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a dana okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu.

7.2. Zdaniem P. Sarneckiego, dopełnieniem dopuszczenia w trakcie czynności zawodowych do sfery prywatności osób korzystających ze świadczeń osób wykonujących zawody zaufania publicznego ma być obowiązek dotrzymania tajemnicy zawodowej. „Konstytucja wymaga obdarzenia szczególnym statusem osoby wykonujące pewien zawód, ale jednocześnie wymaga, aby regulacja prawna sposobu jego wykonywania potwierdzała i instytucjonalizowała zaufanie do nich, jako konieczny element tego wykonywania, czyli czyniła owo zaufanie «publicznym»" (P. Sarnecki, uwaga 2 do art. 17, [w:] *Konstytucja* …, t. IV, Warszawa 2006).

7.3. Uprzedzając dalszą część rozważań, w której prezentowane są dopuszczalne w prawie Wspólnot Europejskich granice ingerencji w tajemnicę zawodową osób wykonujących zawody prawnicze (por. pkt III.B.9.), warto wskazać, że problem podstaw prawnych (źródła normatywnego) ochrony tej tajemnicy pojawił się już także na szczeblu europejskim w związku ze sprawą C-305/05, mającą za przedmiot wydanie (na podstawie art. 234 TWE) orzeczenia w trybie prejudycjalnym na wniosek belgijskiego sądu konstytucyjnego (Cour constitutionnelle, przed zmianą Cour d'arbitrage).

Rozważania podjęte w ramach tej sprawy dotyczyły wprawdzie adwokatów, lecz zważywszy, że w państwie, którego sąd wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do ETS, nie istnieje odrębna wśród zawodów prawniczych kategoria radców prawnych, nadto zaś ze względu na umocowanie tajemnicy zawodowej adwokata także poza prawem do obrony, o czym niżej,

dokonane ustalenia w znacznej mierze zachowują aktualność również w odniesieniu do radców prawnych.

W opinii z 14 grudnia 2006 r. wydanej we wskazanej wyżej sprawie C-305/05 Rzecznik Generalny wskazał, iż badania porównawcze systemów prawnych państw członkowskich UE dowodzą, że tajemnica zawodowa adwokatów istnieje w większości tych państw posiadając rangę prawa podstawowego i status reguły porządku publicznego. Zakres ochrony tajemnicy zawodowej jest jednak zmienny i ma różną postać w poszczególnych systemach. Dlatego zasadnicze znaczenie, jako podstawy ochrony tajemnicy zawodowej adwokatów we wspólnotowym porządku prawnym, Rzecznik Generalny przypisał prawu do rzetelnego procesu (art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz podstawowemu prawu do ochrony życia prywatnego. Dwoistość umocowania ochrony tajemnicy zawodowej adwokata powoduje, że nie musi być ona zachowana jedynie „w ramach i w celu prawa do obrony", ale może rozciągać się także szerszy zakres informacji powierzonych profesjonaliście przez klienta.

Istotą tajemnicy zawodowej adwokata (również przez Rzecznika Generalnego rozumianej jako wartość i obowiązek a nie atrybut adwokata) jest nić zaufania, która winna istnieć między klientem a adwokatem. Utrzymanie tej relacji ma podwójne znaczenie: jest potrzebne klientowi, który powierzając sekrety może znaleźć oparcie w zaufanej osobie swego adwokata, a ponadto jest także korzystne dla ogółu społeczeństwa, ponieważ ułatwiając poznanie prawa i realizację prawa do obrony, przyczynia się do poprawnego wymiaru sprawiedliwości oraz ujawnienia prawdy. Relacja łącząca adwokata z klientem jest jednak bardzo wrażliwa. Powinna rozwijać się w szczególnie chronionych warunkach.

Podobne stanowisko co do znaczenia tajemnicy zawodowej zajmuje również Parlament Europejski, który z rezolucji z 23 marca 2006 r. w sprawie zawodów prawniczych i interesu ogólnego w funkcjonowaniu systemów prawnych (P6_TA(2006)0108), wskazał m.in., że: „w pełni uznaje istotną rolę, jaką odgrywają zawody prawnicze w demokratycznym społeczeństwie w zapewnieniu poszanowania praw podstawowych, rządów prawa i bezpieczeństwa w jego stosowaniu, zarówno wtedy, gdy adwokaci reprezentują i bronią swoich klientów w sądzie, jak i wtedy, gdy udzielają im porad prawnych (K.1.)" oraz „odnotowuje wysokie kwalifikacje wymagane do dostępu do zawodów prawniczych, potrzebę ochrony tych kwalifikacji, które charakteryzują zawody prawnicze, w interesie obywateli Europy, oraz potrzebę ustanowienia szczególnej regulacji opartej na zaufaniu pomiędzy osobami wykonującymi zawody prawnicze i ich klientami (K.3.)" i wezwał Komisję m.in. do „uważnego rozpatrzenia zasad i problemów wyrażonych w niniejszej rezolucji przy przeprowadzaniu analizy zasad wykonywania zawodów prawniczych w Państwach Członkowskich".

8. Ochrona tajemnicy komunikowania się z prawnikami wykonującymi zawody zaufania publicznego poza stosunkiem pracy przez osoby szukające pomocy prawnej w demokratycznym państwie prawnym.

8.1. Kształtowanie granic przedmiotowych obowiązku zachowania tajemnicy przez radcę prawnego w zakresie przekraczającym obszar wynikający z prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) leży w gestii ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela zatem analogiczny pogląd wyrażony we wspomnianej już sprawie SK 64/03, podobnie jak sformułowaną na jej tle konstatację, że Konstytucja poza postępowaniem karnym nie gwarantuje prawa do obrony. Błędne byłoby jednak wnioskowanie *a contrario*, z którego miałoby wynikać, że Konstytucja w ogóle nie reguluje kwestii korzystania z pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalistów w ramach innych postępowań sądowych.

8.2. Zdaniem Trybunału art. 45 ust. 1 Konstytucji („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd") wyznacza łącznie z innymi przepisami Konstytucji (w tym przede wszystkim zasadą demokratycznego państwa prawnego) oraz normami europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (która – jako ratyfikowana umowa międzynarodowa – jest częścią krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej) standard ochrony praw jednostki (podobnie we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zob. np. wyrok z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52 oraz wyrok z 14 września 1999 r., sygn. K. 14/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 115). W ten sposób elementem prawa do sądu jest prawo do rzetelnego procesu sądowego, które zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (kształtowanym na gruncie art. 6 Konwencji, a na które zwrócił uwagę m.in. w sprawie C-305/05 i które respektuje w swojej działalności orzeczniczej ETS, por. pkt III.B.9.3.) składa się z różnych elementów, obejmujących w szczególności prawo do obrony, zasadę równości broni, prawo dostępu do sądów, a także prawo dostępności adwokata zarówno w sprawach cywilnych jak i karnych (zob. wyroki ETPC z : 21 lutego 1975 r. w sprawie Golder przeciwko Wielskiej Brytanii, nr 4451/70, pkt 26-40; 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell et Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, nr 7819/77, pkt 97-99, 105-107, 111-113, a także 30 października 1991 r. w sprawie Borgers przeciwko Belgii, nr 12005/86, pkt 24).

Prawo do rzetelnego procesu sądowego wymaga, każdy uczestnik postępowania karnego czy cywilnego mógł przedstawić we właściwy sposób swoją sprawę sądowi. To znaczy, że z prawa do rzetelnego procesu sądowego wywieść można – śladem ETPC – prawo jednostki zaangażowanej w sprawę sądową (także na etapie bezpośrednio poprzedzającym jej wszczęcie, jak i po jej formalnym zakończeniu, ale w związku z nią) do korzystania z profesjonalnej pomocy prawnika. Oczywiście prawo to nie może zostać uznane za materialnie tożsame z prawem do obrony wyrażonym w art. 42 ust. 2 Konstytucji, w związku z czym granice i warunki korzystania z niego mogą być przez ustawodawcę kształtowane odmiennie, a nawet mniej korzystnie w porównaniu z zasadami prawa do obrony w postępowaniu karnym. Dlatego też przekonujący jest wniosek Trybunału sformułowany w sprawie SK 64/03, że „jedynym przepisem Konstytucji, na którym można oprzeć bezwzględny nakaz zachowania tajemnicy zawodowej przez przedstawiciela zawodu prawniczego, jest art. 42 ust. 2".

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podziela również stanowisko, że z przepisu statuującego prawo jednostek do korzystania z pomocy obrończej trudno jest wyprowadzać konstytucyjne prawo osób pomoc tę świadczących do poszanowania tajemnicy zawodowej.

8.3. Skoro ochrona tajemnicy komunikowania się prawnika i klienta w związku z postępowaniem sądowym kształtowana jest prawem do rzetelnego procesu sądowego, to znaczy to w konsekwencji, że inna jest pozycja, czyli nierównorzędny jest status prawny tych dwóch podmiotów komunikujących się. Osoba szukająca pomocy prawnej decyduje o tym, komu powierza dotyczące jej informacje, i ewentualnie o tym, czy zgadza się na dalsze ich ujawnianie, a przedstawiciel zawodu prawniczego (jednocześnie zawodu zaufania publicznego), jako depozytariusz tajemnicy, ma co do zasady obowiązek jej dochowania.

Zważywszy, że obowiązkowi radców prawnych odpowiada uprawnienie osób korzystających z ich pomocy do żądania dyskrecji, ustawodawca, ustalając ograniczenia ochrony tajemnicy komunikowania się, musi uwzględniać normy zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. pkt B.5.2.).

8.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istnienie niezależnego od organów władzy publicznej systemu świadczeń pomocy prawnej stanowi nadto wymóg demokratycznego państwa prawa. Warunkiem zaś prawidłowego funkcjonowania tego systemu jest to, by osoby potrzebujące

mogły w nieskrępowany sposób przekazywać pełne informacje o własnej sytuacji faktycznej i prawnej osobom udzielającym im pomocy. W konsekwencji ochrona tajemnicy informacji pozyskanych w toku świadczonej pomocy prawnej (w tym zwłaszcza prowadzonej sprawy sądowej) wynika również z zasady państwa prawnego, a jej instytucjonalną gwarancję przynosi art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Należy przy tym zauważyć, że wśród zawodów zaufania publicznego ustawodawca jednoznacznie wskazał te, których istotę stanowi właśnie „udzielanie pomocy prawnej", nie zaś np. „świadczenie usług prawniczych" (por. art. 4 ustawy o radcach prawnych oraz art. 1 i 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059; dalej: prawo o adwokaturze). Nie mniej istotne jest to, że owa pomoc prawna ma mieć na celu „ochronę prawną interesów podmiotów, na których rzecz jest wykonywana" (art. 2 ustawy o radcach prawnych oraz § 6 „Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu [kodeksu etyki adwokackiej]").

Wyraźnie jednak trzeba podkreślić ścisłą korelację zachodzącą pomiędzy zakresem obowiązku zachowania tajemnicy przez prawników wykonujących zawody zaufania publicznego, którzy świadczą pomoc prawną poza stosunkiem pracy, a zakresem wyłączenia wobec nich obowiązków informacyjnych.

8.5. Trybunał Konstytucyjny jest świadom trudności, na jakie napotykać musi próba ścisłego ustalenia, jakie obszary komunikowania się z osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego, które świadczą pomoc prawną, wymagają tak intensywnej poufności, która wyklucza rozciągnięcie na nie obowiązków informacyjnych określonych w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Jak stanowi art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, obowiązek zachowania tajemnicy obejmuje wszystko, o czym radca prawny dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej. Zważywszy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy wykonywanie zawodu radcy prawnego polega właśnie na świadczeniu pomocy prawnej (z wyjątkiem występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe), aby ustalić, jakie czynności wchodzą w zakres tego pojęcia, odwołać się należy do art. 6 i art. 7 omawianej tu ustawy, które wskazują, że pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz zastępstwo prawne i procesowe, w tym występowanie przed sądami i urzędami. Należy podkreślić, że ustawowy katalog czynności wchodzących w zakres świadczenia pomocy prawnej nie jest wyczerpujący, lecz jest tylko przykładowy.

Szerzej od przytoczonych, granice tajemnicy zawodowej wytyczają „Zasady etyki radcy prawnego". W myśl art. 17 ust. 1 tego aktu, radca prawny zobowiązany jest do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedział się „przy okazji, albo w związku z wykonywaniem zawodu", a art. 17 ust. 2 precyzuje, że tajemnica ta obejmuje „wszystkie uzyskane przez radcę prawnego informacje, w szczególności dokumenty, notatki, akta, materiały utrwalone metodą elektroniczną albo innymi środkami technicznymi".

Niezależnie od tych ustawowych i deontologicznych standardów tajemnicy zawodowej radców prawnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jakkolwiek mogą być one pomocniczo wykorzystane przy konstruowaniu zakresu pomocy prawnej wyłączonej spod obowiązku informacyjnego uregulowanego w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, to jednak nie wpływają w sposób wiążący na wynik rekonstrukcji i ustalenie treści obowiązujących w tym względzie wymogów konstytucyjnych.

8.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawnym ochrona tajemnicy komunikowania się osoby poszukującej pomocy prawnej u przedstawiciela zawodu zaufania publicznego, jako wywodzona m.in. z prawa do rzetelnego procesu sądowego, dotyczy tych sytuacji, w których spełnione są następujące warunki:

– komunikują się dwa podmioty: klient (lub osoba dążąca do uzyskania tego statusu) oraz prawnik występujący w swoim charakterze zawodowym (np. radcy prawego czy adwokata);

– komunikacja ma miejsce w ramach poufnego stosunku, którego charakter stwarza jego uczestnikom uzasadnione oczekiwanie prywatności i nieujawniania (por. pkt III.B.5.5. *in fine*);

– komunikacja odnosi się do faktów lub okoliczności, o których prawnik został poinformowany, świadcząc pomoc prawną mającą związek z postępowaniem sądowym;

– fakty lub okoliczności, których dotyczy komunikacja, nie służą popełnieniu przestępstwa ani innemu naruszeniu prawa.

8.7. Trybunał Konstytucyjny stanowczo podkreśla, że w ten sposób wytyczony zakres tajemnicy zawodowej oraz gwarancje jej dochowania nie mogą być wykorzystywane przez prawników wykonujących zawody zaufania publicznego do podejmowania działań sprzecznych z prawem, w tym np. działań mających ukryć przestępne pochodzenie środków czy zabezpieczyć je przed zajęciem (por. podobnie *Uchwała nr 10/99 VI Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 6 listopada 1999 r. w sprawie tajemnicy zawodowej*, „Radca Prawny" nr 6/1999, s. 14).

Obowiązek przestrzegania prawa wynika z treści roty składanego przez radcę prawnego ślubowania, które ma następujące brzmienie: „Ślubuję uroczyście w wykonywaniu zawodu radcy prawnego przyczyniać się do ochrony i umacniania porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązki zawodowe wypełniać sumiennie i zgodnie z przepisami prawa, zachować tajemnicę zawodową, postępować godnie i uczciwie, kierując się zasadami etyki radcy prawnego i sprawiedliwości" (art. 27 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Innym źródłem nakazu przestrzegania przez radców prawnych prawa są „Zasady etyki radcy prawnego". Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tego aktu radca prawny obowiązany jest wykonywać czynności zawodowe zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w interesie podmiotu, na rzecz którego świadczy pomoc prawną (niezależnie od rodzaju umowy łączącej radcę prawnego z tym podmiotem), podejmować wszelkie czynności, jakie mogą być podjęte w granicach prawa. Jeszcze dobitniej obowiązek ten formułuje art. 6 „Zasad etyki radcy prawnego", stanowiący: „Pomoc prawna świadczona przez radcę prawnego nie może mieć na celu ułatwienie popełnienia przestępstwa ani umożliwienia uniknięcia odpowiedzialności karnej za czyn, który miałby zostać dokonany w przyszłości".

Należy podkreślić, że za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami etyki radcy prawnego radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 64 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych), w ramach której może być wobec nich zastosowana nawet kara pozbawienia prawa do wykonywania zawodu (por. art. 65 ustawy o radcach prawnych).

Analogiczne regulacje, zarówno na szczeblu ustawowym, jak i statutowym, dotyczą przedstawicieli innych prawniczych zawodów zaufania publicznego (por. zwłaszcza art. 5 prawa o adwokaturze oraz § 12 „Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu [kodeksu etyki adwokackiej]").

9. Dopuszczalne ograniczenia tajemnicy komunikowania się z prawnikami wykonującymi tzw. wolne zawody w prawie Wspólnot Europejskich.

9.1. Jakkolwiek – co wyraźnie trzeba zaznaczyć – Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się kontrolą zgodności ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z prawem Wspólnot Europejskich, to jednak – zważywszy na implementacyjny charakter badanej ustawy – nie bez znaczenia dla wyniku niniejszego postępowania jest treść dyrektywy 2005/60/WE.

Akt ten – o czym była już mowa (por. pkt III.A.3.) – zastąpił wcześniejszą dyrektywę dotyczącą uniemożliwiania korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy. Właśnie ta wcześniejsza dyrektywa, tj. dyrektywa 91/308/EWG (zmieniona dyrektywą 2001/97/WE) była źródłem obowiązku dokonania w polskim prawie zmian i stała się przyczyną nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy

o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 2277/IV kad.).

9.2. Kwestie związane z nałożeniem obowiązków informacyjnych na radców prawnych wcześniejsza oraz obecna dyrektywa, odnosząca się do problematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy, ujmują podobnie. W pkt 19 preambuły do nowej dyrektywy 2005/60/WE znajduje się następujące stwierdzenie: „Dyrektywa 91/308/EWG objęła notariuszy i innych prawników wykonujących wolne zawody zakresem wspólnotowego systemu zwalczania prania pieniędzy; w niniejszej dyrektywie powinni oni nadal pozostać objęci tym systemem; prawnicy wykonujący wolne zawody, w znaczeniu określonym przez Państwa Członkowskie, powinni podlegać przepisom dyrektywy w przypadku udziału w transakcjach finansowych lub korporacyjnych, włączając w to świadczenie usług doradztwa podatkowego, wówczas gdy istnieje największe ryzyko, iż usługi świadczone przez tych prawników mogą być nadużywane do celów prania korzyści pochodzących z działalności przestępczej lub do celów finansowania terroryzmu". Na konieczność respektowania tajemnicy zawodowej wolnych zawodów prawniczych wskazuje kolejny 20 pkt preambuły do tej dyrektywy: „W przypadku gdy niezależni przedstawiciele prawnie uznanych i kontrolowanych zawodów związanych z doradztwem prawnym, tacy jak adwokaci, ustalają sytuację prawną klienta lub reprezentują klienta w postępowaniu prawnym, nie byłoby właściwe, aby na podstawie niniejszej dyrektywy nakładać na nich obowiązek raportowania w odniesieniu do takich działań podejrzeń o pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu. Muszą istnieć odstępstwa od obowiązku raportowania informacji uzyskanych przed, w czasie lub po zakończeniu postępowania sądowego, albo przy ustalaniu sytuacji prawnej klienta. Doradztwo prawne podlega obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej, chyba że doradca prawny bierze udział w praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, porada prawna jest udzielana w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu lub prawnik wie, że klient szuka porady prawnej do celów prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu".

Należy ponadto wskazać, że także dalsze przepisy analizowanej tu dyrektywy formułują wyjątki dotyczące obowiązku stosowania przez państwa członkowskie UE niektórych wymagań wobec prawników wykonujących wolne zawody, w odniesieniu do informacji, które otrzymują od swojego klienta lub uzyskują na jego temat podczas ustalania jego sytuacji prawnej lub podczas wykonywania swoich obowiązków polegających na obronie lub reprezentowaniu tego klienta w postępowaniu sądowym, lub w związku z takim postępowaniem, włączając w to doradztwo w sprawie wszczynania lub unikania postępowania, bez względu na to, czy takie informacje są uzyskane lub otrzymane przed takim postępowaniem, w trakcie takiego postępowania czy po jego zakończeniu (tak art. 23 ust. 2, por. także art. 9 ust. 5 akapit 2).

Dyrektywa 2005/60/WE nie dąży do ujednolicenia prawodawstw państw członkowskich w dziedzinie przeciwdziałania korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, gdyż nie ustanawia identycznego poziomu regulacji we wszystkich państwach. Tym samym omawiana dyrektywa jest instrumentem harmonizacji minimalnej (szerzej na temat klasyfikacji metod harmonizacji za pomocą dyrektyw zob. np. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 82-115). Wskazuje na to treść art. 5 dyrektywy 2005/60/WE, zgodnie z którym: „W celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Państwa Członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie regulowanej niniejszą dyrektywą". Nie znaczy to bynajmniej, że w ogóle nie istnieje górny pułap, granica formułowania przez państwa UE surowszych niż wymagane przez dyrektywę regulacji.

9.3. Wyrokiem z 26 czerwca 2007 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnął wspomnianą już sprawę zapoczątkowaną wnioskiem belgijskiego sądu konstytucyjnego o wydanie

orzeczenia w trybie prejudycjalnym, której istotą była odpowiedź na pytanie, czy zgodne z prawem wspólnotowym i z podstawowymi zasadami, które ono chroni, jest nakładanie na adwokatów (jak to uczyniła dyrektywa 2001/97/WE) obowiązku informowania odpowiednich władz o każdym czynie mogącym wskazywać na pranie pieniędzy (sprawa C-305/05, por. pkt III.B.6.3. niniejszego uzasadnienia).

Jest znamienne, że także w tej sprawie jednym z kluczowych zagadnień wymagających rozstrzygnięcia było ustalenie, według jakich kryteriów można dokonać rozdziału tego, co obejmuje tajemnica zawodowa, od tego, co nie jest nią objęte. Rzecznik Generalny wskazał, że w każdej sytuacji, w której adwokat wykonuje swe obowiązki zawodowe, musi on dokonać oceny sytuacji prawnej klienta. Czym innym jest jednak – według rzecznika – tłumaczenie zawiłości prawnych zamierzonej operacji, a czym innym dokonywanie oceny w celu dokonania wyboru najlepszej strategii w interesie klienta dla doprowadzenia do transakcji ekonomicznej lub handlowej. Jeśli ocena ma na celu wyłącznie udzielenie pomocy klientowi w zorganizowaniu jego działań w poszanowaniu prawa i poddaniu jego zamierzeń regułom prawnym, ocena ta powinna być rozumiana jako udzielanie porady i nie powinna podlegać obowiązkowi przekazania informacji na jej temat, bez względu na kontekst, w jakim jest dokonywana. Jeśli zaś ocena jest dokonywana przede wszystkim w celu doprowadzenia do lub przeprowadzenia transakcji handlowej lub finansowej i jeśli podlega ona instrukcjom klienta (zwłaszcza dążącego do znalezienia najkorzystniejszego ekonomicznie rozwiązania), adwokat nie działa już jako niezależny adwokat, lecz jako „przedstawiciel interesów", który wykorzystuje swoją wiedzę w działalności pozaprawniczej.

Także Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wskazując na treść art. 6 ust. 3 akapitu drugiego dyrektywy 91/308/EWG zmienionej dyrektywą 2001/97/WE („Państwa członkowskie nie mają obowiązku stosowania wymagań określonych w ust. 1 w stosunku do notariuszy, przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych (…) w odniesieniu do informacji, które otrzymują od swojego klienta lub uzyskują na jego temat podczas ustalania jego sytuacji prawnej lub podczas wykonywania swoich obowiązków polegających na obronie lub reprezentowaniu tego klienta w postępowaniu sądowym, lub w związku z takim postępowaniem, włączając w to doradztwo w sprawie wszczynania lub unikania postępowania, bez względu na to, czy takie informacje są uzyskane lub otrzymane przed, w trakcie czy po zakończeniu takiego postępowania.") stwierdził, że dokładny zakres obowiązku informacji i współpracy ciążący na adwokatach nie jest do końca jasny.

ETS przypomniał, że Unia Europejska na podstawie o art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej przestrzega jako zasadę ogólną prawo do rzetelnego procesu sądowego ukształtowane w szczególności przez art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przepis ten przyznaje każdej osobie, czy to w ramach sporów o prawa i obowiązki o charakterze cywilnym, czy to w ramach postępowania karnego, prawo, by jego sprawa została rzetelnie rozpatrzona. Adwokat nie będzie mógł – zdaniem ETS – wypełnić swej misji doradzania, obrony i reprezentacji klienta w odpowiedni sposób i klient ten będzie w konsekwencji pozbawiony praw, które zapewnia mu art. 6 Konwencji, jeżeli adwokat w ramach postępowania sądowego lub jego przygotowywania byłby zobowiązany do współpracy z władzami publicznymi, polegającej na przekazywaniu im informacji uzyskanych w trakcie konsultacji prawnych, mających miejsce w ramach takiego postępowania.

W konkluzji, odpowiadając na pytanie prejudycjalne, ETS stwierdził, że nałożone na adwokatów obowiązki informowania i współpracy z władzami odpowiedzialnymi za zwalczanie prania pieniędzy, wprowadzone zakwestionowaną dyrektywą 91/308/EWG zmienioną dyrektywą 2001/97/WE, w sytuacji gdy adwokaci działają w dokładnie określonych ramach wskazanych w art. 2a pkt 5 tego aktu i w kontekście nieobjętym zakresem cytowanego wyżej art. 6 ust. 3, nie naruszają prawa do rzetelnego procesu sądowego, jaki gwarantuje art. 6 Konwencji i art. 6 ust. 2 TUE.

10. Wynikający z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy zakres ograniczeń tajemnicy komunikowania się ze świadczącymi pomoc prawną przedstawicielami zawodów zaufania publicznego a zakres zaskarżenia.

10.1. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy – zgodnie z art. 1, informującym o zakresie przedmiotowym jej regulacji – określa zasady oraz tryb przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji. Pierwotnie ustawa ta wskazywała węższy (w stosunku do obecnego) krąg instytucji obowiązanych, jednak zmieniona ustawą nowelizującą nadała status instytucji obowiązanej także m.in. radcom prawnym wykonującym zawód poza stosunkiem pracy oraz prawnikom zagranicznym świadczącym pomoc prawną poza stosunkiem pracy. Co jednak istotne, konstrukcja *petitum* wniosku wskazuje jednoznacznie na to, że KRRP nie domaga się zupełnego wyłączenia radców prawnych z katalogu instytucji obowiązanych.

Podniesione przez wnioskodawcę zarzuty (pominąwszy te, które formułowane były w związku z przepisami Konstytucji uznanymi przez Trybunał w postanowieniu z 7 września 2005 r. za niedopuszczalny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie; por. pkt I.1.1.) dotyczą niezgodności z zasadą proporcjonalności ingerencji w ochronę tajemnicy komunikowania się klienta z radcą prawnym (która – z uwagi na szczególny status i rolę prawniczych zawodów zaufania publicznego – winna w demokratycznym państwie prawnym uzyskiwać wzmożoną ochronę konstytucyjnoprawną), jaką przewidują wybrane przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, tj. przepisy nakładające na radców prawnych wykonujących zawód poza stosunkiem pracy szeroko rozumiane obowiązki informacyjne oraz przepisy dopuszczające przekazanie przez GIIF informacji, do ujawnienia których zobowiązani są radcy prawni, także innym organom państwa.

Wiążące dla Trybunału granice żądań wniosku pozwalają stwierdzić, że w niniejszym postępowaniu istnieje konieczność ustalenia nie tyle, czy na gruncie Konstytucji dopuszczalne było nałożenie na świadczących pomoc prawną przedstawicieli zawodów zaufania publicznego jakichkolwiek obowiązków związanych z gromadzeniem oraz przekazywaniem informacji o klientach i zawieranych przez nich transakcjach, ile – czy w zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisach zakres tych obowiązków został prawidłowo określony.

10.2. Wśród obowiązków nałożonych przez znowelizowaną ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy na tzw. wolne zawody prawnicze, w tym na radców prawnych, można wyodrębnić:

1) obowiązki związane z gromadzeniem informacji, przewidzianych przez przepisy ustawy, takie jak obowiązek rejestracji transakcji oraz identyfikacji osób uczestniczących w transakcjach;

2) obowiązki związane z przekazywaniem (w sytuacjach wymienionych w ustawie, a także na żądanie GIIF) informacji Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej;

3) inne obowiązki o charakterze organizacyjnym, których celem jest zapewnienie właściwego wypełnienia podstawowych zadań instytucji obowiązanych, wynikających z przepisów ustawy, jak np. obowiązek przechowywania informacji, obowiązek przekazania GIIF informacji o prowadzonej przez instytucję obowiązaną działalności, obowiązek poddania się kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, obowiązek ustalenia wewnętrznej procedury dotyczącej w szczególności realizacji obowiązku identyfikacji klienta i rejestracji transakcji czy zakaz ujawniania osobom nieuprawnionym faktu poinformowania GIIF o transakcjach (klasyfikacja proponowana przez T. Stecyk, *Nowe zadania wolnych zawodów prawniczych*, „Radca Prawny” nr 3/2004, s. 97-102).

10.3. Zakwestionowane przez KRRP przepisy należą do wszystkich trzech wymienionych wyżej kategorii. Do pierwszej grupy, czyli regulacji związanych z gromadzeniem informacji, przewidzianych przez przepisy ustawy, trzeba zaliczyć:

– art. 8 ust. 3, który stanowi, że „Instytucja obowiązana przyjmująca dyspozycję lub zlecenie klienta do przeprowadzenia transakcji, której okoliczności wskazują, że wartości majątkowe mogą pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, ma obowiązek zarejestrować taką transakcję, bez względu na jej wartość i charakter".

– art. 9 ust. 1, przewidujący, że: „W celu wykonania obowiązku rejestracji instytucje obowiązane dokonują identyfikacji swoich klientów w każdym przypadku złożenia dyspozycji lub zlecenia do przeprowadzenia transakcji na podstawie dokumentów przedstawionych przy złożeniu dyspozycji lub zlecenia przeprowadzenia transakcji albo przy zawieraniu umowy z klientem".

Do drugiej grupy, obejmującej regulacje związane z obowiązkami przekazywania informacji Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej, należą:

– art. 11 ust. 1, zgodnie z którym: „Instytucje obowiązane przekazują Generalnemu Inspektorowi informacje o transakcjach zarejestrowanych zgodnie z art. 8 ust. 1 i 3. Przekazanie to polega na przesłaniu lub dostarczeniu danych z rejestru transakcji, o którym mowa w art. 8 ust. 4, także z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji" oraz art. 11 ust. 5, który precyzuje, iż: „Obowiązek informowania o transakcjach objętych przepisami ustawy nie dotyczy przypadku, gdy adwokaci, radcowie prawni i prawnicy zagraniczni, biegli rewidenci oraz doradcy podatkowi reprezentują klienta na podstawie pełnomocnictwa procesowego w związku z toczącym się postępowaniem albo udzielają porady służącej temu postępowaniu".

– art. 16 ust. 1, przewidujący, że: „Instytucja obowiązana, która otrzymała dyspozycję lub zlecenie przeprowadzenia transakcji lub mająca przeprowadzić transakcję, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z popełnieniem przestępstwa, o którym mowa w art. 299 Kodeksu karnego, ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić na piśmie Generalnego Inspektora, przekazując wszystkie posiadane dane (…) wraz ze wskazaniem przesłanek przemawiających za wstrzymaniem transakcji lub blokadą rachunku, oraz wskazać przewidywany termin jej realizacji. (…)" oraz ust. 1a tego przepisu, stanowiący, iż: „W przypadku gdy instytucja dokonująca zawiadomienia zgodnie z ust. 1 nie jest instytucją mającą przeprowadzić transakcję, zawiadomienie zawiera również wskazanie instytucji, która ma przeprowadzić transakcję".

Trzecia grupa zakwestionowanych przez KRRP przepisów, regulujących inne obowiązki o charakterze organizacyjnym, których celem jest zapewnienie właściwego wypełnienia podstawowych zadań instytucji obowiązanych, wynikających z przepisów ustawy, obejmuje:

– art. 8 ust. 4, stanowiący, że „Rejestr transakcji (…) oraz dokumenty dotyczące zarejestrowanych transakcji, przechowywane są przez okres 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym dokonano ostatniego zapisu związanego z transakcją", oraz zawierający odesłanie – na wypadek likwidacji, połączenia, podziału lub przekształcenia instytucji obowiązanej – do odpowiedniego stosowania do przechowywania rejestrów i dokumentacji art. 76 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.).

– art. 13a, zgodnie z którym: „Instytucja obowiązana udostępnia niezwłocznie informacje dotyczące transakcji objętych przepisami ustawy, także na pisemne żądanie Generalnego Inspektora. Udostępnienie polega w szczególności na przekazaniu informacji o stronach transakcji, zawartości dokumentów, w tym dotyczących sald i obrotów na rachunku, przekazaniu ich potwierdzonych kopii lub udostępnieniu odpowiednich dokumentów do wglądu upoważnionym pracownikom jednostki, o której mowa w art. 3 ust. 4, w celu sporządzenia notatek bądź kopii (ust. 1). Informacje, o których mowa w ust. 1, są przekazywane Generalnemu Inspektorowi nieodpłatnie (ust. 2)".

– art. 22 ust. 1, przewidujący, że „Na żądanie kontrolera instytucje obowiązane są zobowiązane do przedkładania wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 21 ust. 1, z wyłączeniem dokumentów i materiałów

zawierających informacje objęte tajemnicą państwową” oraz art. 22 ust. 2, wskazujący, iż: „Instytucje obowiązane zapewniają kontrolerowi warunki do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłoczne przedstawianie do kontroli żądanych dokumentów i materiałów oraz terminowe udzielanie wyjaśnień przez pracowników jednostki”.

– art. 34, w myśl którego: „Ujawnienie osobom nieuprawnionym, w tym także stronom transakcji lub posiadaczom rachunku, faktu poinformowania Generalnego Inspektora o transakcjach, których okoliczności wskazują, że wartości majątkowe mogą pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, albo o rachunkach podmiotów, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mają związek z popełnianiem aktów terrorystycznych, oraz o transakcjach dokonywanych przez te podmioty jest zabronione”.

10.4. We wniosku KRRP zaskarżone zostały nadto również takie przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, które nie określają bezpośrednio sfery obowiązków radców prawnych, a przez to pośrednio także praw ich klientów. Wśród tych przepisów znajdują się:

– art. 16 ust. 2, który brzmi: „Po otrzymaniu zawiadomienia Generalny Inspektor dokonuje niezwłocznego potwierdzenia jego przyjęcia w formie pisemnej”, i ust. 3 tego przepisu: „Zawiadomienie i potwierdzenie, o których mowa w ust. 1 i 2, może zostać przekazane również przy użyciu elektronicznych nośników informacji”.

– art. 22 ust. 3, stanowiący, że: „Kontrolerzy mają prawo do: 1) wstępu do obiektów i pomieszczeń instytucji obowiązanej w obecności kontrolowanego; 2) wglądu do dokumentów i innych materiałów dowodowych, objętych zakresem kontroli oraz uzyskiwania ich potwierdzonych kopii; 3) żądania od pracowników instytucji obowiązanej ustnych i pisemnych wyjaśnień, w zakresie prowadzonej kontroli”, i ust. 4 tego przepisu: „Kontrolerzy, w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych, korzystają z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych”.

– art. 32 ust. 1, zgodnie z którym: „Informacje o transakcjach objętych przepisami ustawy są udostępniane przez Generalnego Inspektora sądom i prokuratorom na potrzeby postępowania karnego, na ich pisemny wniosek”.

– art. 33, zawierający katalog instytucji, którym – na ich pisemny i uzasadniony wniosek (w niektórych wypadkach złożony za zgodą Prokuratora Generalnego) – Generalny Inspektor przekazuje posiadane informacje o transakcjach objętych przepisami ustawy, jak również nakłada obowiązek na wybrane podmioty zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

10.5. Zdaniem Trybunału, testowi zgodności z Konstytucją w ramach niniejszej sprawy mogą być poddane jedynie te przepisy, spośród wymienionych we wniosku KRRP przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, które wprowadzają odstępstwa od ochrony tajemnicy komunikowania się z radcami prawnymi. Wobec pozostałych przepisów, których adresatem jest GIIF albo które regulują jedynie techniczne aspekty wykonywania obowiązków nałożonych przez ustawę na radców prawnych, tj. wskazanych wyżej art. 8 ust. 4, art. 9 ust. 1, art. 13a ust. 2, art. 16 ust. 2 i 3, art. 22 ust. 3 i 4, art. 32 ust. 1 oraz art. 33, nie zostały sformułowane żadne odrębne zarzuty, a stanowiące wzorzec kontroli przepisy Konstytucji nie mogą stanowić adekwatnego odniesienia do ich oceny.

10.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że art. 8 ust. 4, art. 9 ust. 1, art. 13a ust. 2, art. 16 ust. 2 i 3, art. 22 ust. 3 i 4, art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nie są niezgodne z art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

11. Konstytucyjność ustawowych ograniczeń tajemnicy komunikowania się ze świadczącymi pomoc prawną przedstawicielami zawodów zaufania publicznego.

11.1. Przystępując do konfrontacji pozostałych, zaskarżonych przez KRRP regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należy zbadać zarzut naruszenia przez te przepisy istoty ochrony tajemnicy komunikowania się z przedstawicielami zawodów zaufania publicznego, którzy świadczą pomoc prawną w demokratycznym państwie prawnym, jako dalej idącego, a w ten sposób przesądzającego o ewentualnej dalszej potrzebie kontroli proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń.

Jakkolwiek rozstrzygnięcie tej kwestii w dużej mierze stanowi prostą konsekwencję poczynionych już wyżej ustaleń, to jednak na wstępie przypomnieć trzeba dotychczasowy dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania – choćby przykładowo – pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia (tak m.in. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Koncepcja istoty praw i wolności opiera się więc na założeniu, że „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Na gruncie niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wolność oraz ochrona komunikowania się mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom, na co zresztą wskazuje *expressis verbis* zdanie 2 art. 49 Konstytucji. Ograniczenia te są jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeśli więc zakres tych ograniczeń przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki wolności i ochrony komunikowania się z radcą prawnym w demokratycznym państwie prawnym, wydrążą je z rzeczywistej treści, pozostawiając jedynie pozór ich istnienia, to będzie to konstytucyjnie niedopuszczalne.

11.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nałożenie obowiązków informacyjnych na radców prawnych przez ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, rozpatrywane jako metoda wejścia przez organy władzy publicznej w posiadanie wiedzy na temat jednostek, budzi poważne wątpliwości. Zastrzeżenia nasuwa przy tym nie tylko to, że jednostki te nie są pytane o zgodę na dalsze przekazywanie przez radców prawnych szczegółów dotyczących ich życia lub spraw osobistych, ani nawet *ex post* powiadamiane o fakcie tego przekazania. Znacznie większy sprzeciw wywołuje bowiem okoliczność, że cały mechanizm wykreowany przez ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w zakresie odnoszącym się do radców prawnych nosi wyraźne cechy podstępu stosowanego wobec podmiotów poszukujących pomocy prawnej.

Przyjęta w analizowanej ustawie konstrukcja może przyczyniać się do wprowadzenia klienta prawnika wykonującego zawód zaufania publicznego w błąd co do skutków, jakie ubieganie się o pomoc prawną spowoduje dla niego samego lub osób z nim związanych. Przedstawiając w toku komunikowania się np. z radcą prawnym czy adwokatem fakty oraz okoliczności wyczerpująco i prawdziwie, klient zakłada, że tylko pełny obraz jego sytuacji daje możliwość udzielenia mu skutecznej pomocy, a ponadto, że informacje te nie będą wykorzystane przeciwko niemu. Należy przyjąć, że gdyby zakres przekazywanych przez klienta informacji warunkowany był świadomością ryzyka, jakie wiąże się z ich dalszym udostępnieniem, to często zakres ten nie

byłby pełny, a tym samym pomoc prawna nie mogłaby być adekwatna do sytuacji, w której faktycznie znajduje się klient. W konsekwencji należy uznać, że wybór pozostawiony przez ustawodawcę podmiotom uczestniczącym w obrocie prawnym sprowadza się do alternatywy, czy podjąć ryzyko związane z wejściem w posiadanie przez organy państwowe informacji powierzonych przedstawicielowi zawodu zaufania publicznego, czy narazić się na negatywne następstwa niezasięgnięcia pomocy prawnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że na gruncie przepisów znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy trudno jest w ogóle mówić o ochronie tajemnicy komunikowania się z radcą prawnym, jako osobą wykonującą zawód zaufania publicznego. Po pierwsze bowiem, uzyskane informacje nie tylko nie są tajemnicą dla podmiotów postronnych, tj. niebiorących jako uczestnicy udziału w procesie komunikacji, ale wręcz stanowią dane pozyskiwane, gromadzone i przekazywane przez radcę prawnego na rzecz organów państwa w tajemnicy przed osobą ubiegającą się o pomoc prawną. Po drugie zaś, brak jest podstaw instytucjonalnych oraz gwarancji formalnych, żeby zaufać osobie, której powierza się informacje prawnie relewantne, pomimo że nominalnie wykonuje ona zawód zaufania publicznego.

W kontekście prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na zbieżną z poglądami Trybunału wypowiedź P. Sarneckiego, który stwierdza, iż „Wolność komunikowania się ze swej istoty, jako porozumiewanie się określonych osób, związana jest z poufnością, co tradycyjnie obejmuje się określeniem «tajemnica». Polega ona zarówno na zakazie zmuszania adresatów do ujawniania treści otrzymywanych przekazów, jak i na zakazie adresowanym do wszystkich innych podmiotów, łącznie z organami władzy publicznej, podejmowania prób poinformowania się o tych treściach bez zgody adresata. Co więcej, obejmuje również poufność co do faktu, że jest się w ogóle adresatem określonych przekazów. Jako wolność o charakterze osobistym, także ona podkreśla w szczególny sposób godność osoby ludzkiej” (P. Sarnecki, *uwaga 5 do art. 49*, [w:] *Konstytucja…*, t. III, Warszawa 2003).

11.3. Z drugiej strony, oceniając dopuszczalność ograniczeń tajemnicy komunikowania się z osobami świadczącymi pomoc prawną wprowadzonych przez zakwestionowane przez KRRP przepisy, należy wziąć pod uwagę cel ich ustanowienia. Nie chodzi przy tym wyłącznie o konieczność wywiązania się – poprzez prawidłową implementację prawa wtórnego UE – z wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych (art. 9 Konstytucji). Trzeba wszak uwzględnić, że powodem wydania dyrektywy 2005/60/WE (podobnie jak poprzedzającej ją dyrektywy 91/308/EWG znowelizowanej dyrektywą 2001/97/WE) jest uzupełnienie działaniami prowadzonymi za pośrednictwem systemu finansowego instrumentów prawnokarnych, by zapobiegać przepływowi brudnych pieniędzy, stanowiącemu nie tylko zagrożenie dla stabilności i wiarygodności sektora finansowego oraz jednolitego rynku, ale także podstawowe źródło finansowania terroryzmu.

Z kolei powodem objęcia obowiązkami informacyjnymi prawników wykonujących wolne zawody jest ryzyko nadużywania świadczonych przez nich usług (w wypadku udziału w transakcjach finansowych lub korporacyjnych, włączając w to świadczenie usług doradztwa podatkowego, por. pkt 19 preambuły dyrektywy 2005/60/WE oraz pkt 16 preambuły dyrektywy 2001/97/WE) do celów prania pieniędzy pochodzących z działalności przestępczej lub do celów finansowania terroryzmu.

W świetle tych okoliczności nie ulega wątpliwości, że obowiązki informacyjne realizowane przez radców prawnych w związku z ich czynnościami zawodowymi, redukując zagrożenie wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałając finansowaniu terroryzmu, służą ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce. Tym samym wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy ograniczenia tajemnicy komunikowania się mają oparcie w wartościach konstytucyjnych usprawiedliwiających ingerencję w sferę konstytucyjnych wolności i

praw jednostek. Takie ograniczenia są więc w ocenie Trybunału konieczne i proporcjonalne, z jednym wszakże, ale bardzo kategorycznym zastrzeżeniem.

W demokratycznym państwie prawnym, którego fundamentem jest m.in. dbałość o umacnianie praw i wolności jednostek, muszą istnieć instytucje oraz procedury gwarantujące ich faktyczną realizację. To zaś, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymaga stworzenia wszystkim podmiotom podlegającym jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej warunków do ubiegania się o profesjonalną pomoc prawną i bezpiecznego z niej korzystania w związku z postępowaniem sądowym, a w ramach tego komunikowania się z prawnikami wykonującymi zawód zaufania publicznego (trzeba jednak przy tym podkreślić, że poza obszarem rozważań w niniejszej sprawie pozostaje kwestia odpłatności za tę pomoc).

Wykonywanie przez radców prawnych, a – ze względu na konstytucyjne prawo do obrony, które jednak nie stanowi odniesienia do kontroli zakwestionowanych przepisów w niniejszej sprawie – tym bardziej adwokatów, czynności zawodowych na takich warunkach, jakie stworzyła ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, nie może więc – w ocenie Trybunału – dotyczyć ustalania sytuacji prawnej klienta ani innych czynności związanych z postępowaniem sądowym. Niezgodne z zasadami rzetelnego procesu, stanowiącymi komponent konstytucyjnego prawa do sądu, byłyby takie regulacje, które pozbawiałyby jednostkę włączoną w proces wymiaru sprawiedliwości dostępu do pomocy prawnej. Gdyby przewidziane przez przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy obowiązki gromadzenia i przekazywania informacji o klientach odnoszone były do tej sfery aktywności zawodowej, która dotyczy przygotowania, prowadzenia lub kształtowania czy ustalania następstw postępowania sądowego, to nie można byłoby mówić o świadczeniu pomocy prawnej, albowiem czynności osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego mogłyby *per saldo* pogarszać, zamiast poprawiać, sytuację klienta. Ponadto w ramach tak zdeformowanej „pomocy" prawnej, ochrona prawna interesów podmiotów, na których rzecz jest świadczona, stanowiłaby jedynie nominalny (por. art. 2 ustawy o radcach prawnych) czy nawet wręcz iluzoryczny cel podejmowanej działalności, gdyż *de facto* służyłaby ona organom władzy państwowej mającym w ten sposób dostęp do poufnych informacji powierzonych prawnikom przez ich klientów.

Uwzględniając powyższe, należy dojść do wniosku, że zakwestionowane regulacje naruszałyby samą wręcz istotę konstytucyjnego prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się z osobami wykonującymi zawód zaufania publicznego w demokratycznym państwie prawnym, a konkretnie – na tle i w granicach rozpatrywanego wniosku – zawód polegający na świadczeniu pomocy prawnej (tj. radcy prawnego oraz adwokata) w zakresie, w jakim nakładałyby obowiązki związane z gromadzeniem oraz przekazywaniem informacji pozyskanych w toku ustalania sytuacji prawnej klienta lub innych czynności podejmowanych w związku z postępowaniem sądowym.

11.4. Zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy: „Obowiązek informowania o transakcjach objętych przepisami ustawy nie dotyczy przypadku, gdy adwokaci, radcowie prawni i prawnicy zagraniczni, biegli rewidenci oraz doradcy podatkowi reprezentują klienta na podstawie pełnomocnictwa procesowego w związku z toczącym się postępowaniem albo udzielają porady służącej temu postępowaniu".

Przyjęcie, że tylko sytuacje wymienione w cytowanym przepisie wyłączone są z obowiązku przekazywania informacji, nadto zaś uznanie, że nawet reprezentowanie klienta na podstawie pełnomocnictwa procesowego w związku z toczącym się postępowaniem albo udzielanie porady służącej temu postępowaniu nie zwalnia osób świadczących pomoc prawną z obowiązków gromadzenia informacji o tym kliencie i rejestrowania jego transakcji na zasadach określonych w ustawie, musiałoby prowadzić do stwierdzenia częściowej niekonstytucyjności ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Wziąwszy jednak pod uwagę, że zakres czynności zawodowych, z którymi wiązałyby się wspomniane obowiązki, nie został w ustawie jednoznacznie określony, zwłaszcza zaś nie zostały

enumeratywnie wymienione usługi, których świadczenie bezwzględnie obligowałoby do naruszenia tajemnicy komunikowania się z klientami (por. art. 2a pkt 5 dyrektywy 91/308/EWG znowelizowanej dyrektywą 2001/97/WE oraz art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. b dyrektywy 2005/60/WE), Trybunał Konstytucyjny dostrzega możliwość oraz konieczność takiej wykładni ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, która z jednej strony odpowiadać będzie wymogom prawa Unii Europejskiej, z drugiej – pozwoli stwierdzić zgodność zakwestionowanych przepisów z Konstytucją.

W związku z tym należy przypomnieć, że jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny wyraził ugruntowany w późniejszym orzecznictwie pogląd, że wykładnia ustawodawstwa (prawodawstwa wewnętrznego) powinna być dokonywana w sposób przychylny (przyjazny) prawu europejskiemu, wywodząc ten nakaz ze wstępu, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43 oraz wyrok z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31) oraz przypominając, że wynikający z art. 10 TWE obowiązek lojalnej współpracy zakłada, że organy stosujące prawo w państwach Unii Europejskiej będą interpretowały prawo wewnętrzne zgodnie z prawem europejskim, nawet tym, które samo nie nadaje się do bezpośredniego stosowania (zob. wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4).

Wziąwszy pod uwagę dokonane w niniejszej sprawie ustalenia, przede wszystkim zaś uwzględniwszy:

a) zrekonstruowane w niniejszej sprawie ramy konstytucyjnej gwarancji ochrony tajemnicy komunikowania się odnoszonej do swoistej relacji, w jakiej pozostaje osoba szukająca pomocy prawnej i osoba wykonująca zawód zaufania publicznego pomoc tę świadcząca, w tym przede wszystkim w związku z postępowaniem sądowym (por. pkt III.B.8.5);

b) cel, w jakim uchwalona została ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy (czyli implementowanie dyrektywy 91/308/EWG zmienionej dyrektywą 2001/97/WE), który przesądza o kierunku interpretacji przepisów w niej zawartych;

c) stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zajęte w sprawie C-305/05, które rozstrzyga o dopuszczalnym z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej zakresie obowiązków informacji i współpracy ciążących na prawnikach wykonujących wolne zawody (co determinuje sposób rozumienia nie tylko dyrektywy 91/308/EWG zmienionej dyrektywą 2001/97/WE, do której bezpośrednio odniósł się ETS, ale również późniejszej, regulującej tę sferę zagadnień, dyrektywy 2005/60/WE);

d) okoliczność, że na państwach członkowskich spoczywa nie tylko obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym, lecz również dbania o to, by nie opierać się na wykładni tekstu prawa wtórnego, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny lub z innymi ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego (zob. wyrok ETS z 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. s. I-2971, pkt 87 przypomniany w sprawie C-305/05);

e) treść dyrektywy 2005/60/WE, która obecnie reguluje kwestię przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i określa związane z nią obowiązki, w tym w szczególności pkt 48 preambuły, stanowiący, że: „Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Żaden z przepisów niniejszej dyrektywy nie powinien być interpretowany lub wykonywany w sposób, który nie jest zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka”.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że niedopuszczalna jest taka wykładnia zakwestionowanych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, która obowiązek gromadzenia oraz przekazywania informacji odnosiłaby do prawników wykonujących zawody zaufania publicznego w zakresie, w jakim świadczą oni pomoc prawną polegającą na ustalaniu

sytuacji prawnej klienta lub w inny sposób związaną z przygotowywanym, wszczętym (prowadzonym) lub zakończonym postępowaniem sądowym.

11.5. Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 ust. 3, art. 11 ust. 1 w związku z ust. 5, art. 13a ust. 1, art. 16 ust. 1 i 1a, art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 34 ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, w zakresie, w jakim nie dotyczą sytuacji, gdy instytucje obowiązane w rozumieniu tej ustawy, świadczące pomoc prawną, ustalają sytuację prawną klienta lub wykonują inne czynności mające związek z postępowaniem sądowym, są zgodne z art. 49 w związku z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

B. Kwestia retroaktywności ustawy nowelizującej.

12. Termin wejścia w życie ustawy nowelizującej określa jej art. 10, stanowiąc: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia". Zgodnie zaś z zakwestionowanym art. 7 ustawy nowelizującej: „Adwokaci, radcowie prawni, prawnicy zagraniczni, doradcy podatkowi, biegli rewidenci oraz fundacje przekazują dane określone w art. 10 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1 w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej". Drugi z zaskarżonych przepisów – art. 8 ustawy nowelizującej brzmi: „Przepisy: 1) art. 1 pkt 1 lit. a – w zakresie dotyczącym adwokatów, radców prawnych, prawników zagranicznych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów oraz fundacji, 2) art. 1 pkt 6 lit. c – w zakresie dotyczącym adwokatów, radców prawnych oraz prawników zagranicznych, 3) art. 1 pkt 8 – stosuje się od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej".

W ocenie KRRP art. 7 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 8 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 i art. 42 Konstytucji. Niezależnie od częściowej tożsamości zarzutu retroaktywności skierowanego wobec obydwu wymienionych przepisów, ich odmienny sens normatywny przemawia za tym, by kwestię konstytucyjności oceniać odrębnie w stosunku do każdego z nich.

13. Kwestia retroaktywności art. 8 ustawy nowelizującej.

13.1. Przebieg dyskusji w toku prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 2277/IV kad.) wskazuje na to, że ustawodawca zakładał, iż przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nastąpi dopiero po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej (por. posiedzenie Komisji Europejskiej 7 stycznia 2004 r., Biuletyn nr 2707/IV kad.). Zważywszy jednak, że dzień ten nie został określony datą kalendarzową, tylko przez upływ czasu liczony od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej w Dzienniku Ustaw, opóźnienie tego zdarzenia (w stosunku do zakładanego) z jednej strony nie wpłynęło na długość *vacatio legis* określonej w art. 10 (30 dni), z drugiej – spowodowało, że adresowane m.in. do radców prawnych przepisy wymienione w art. 8 stały się – wbrew intencjom ich twórców – aktywnym elementem systemu prawnego (jako mające znajdować zastosowanie) przed upływem tejże *vacatio legis*.

13.2. Przystępując do oceny retroaktywności art. 8 ustawy nowelizującej na tle tak zarysowanych okoliczności faktycznych, trzeba zauważyć, że zarzut ten jest pochodną ustaleń, które stanowią bezpośrednie następstwo przyjęcia przez KRRP pewnych założeń (w tym także terminologicznych), stąd w niniejszym postępowaniu w pierwszej kolejności właśnie ich trafność musi być zweryfikowana.

Zdaniem wnioskodawcy art. 10 ustawy nowelizującej określa termin wejścia w życie całej ustawy, natomiast zakwestionowany art. 8 wskazuje początkowy termin stosowania wybranych przepisów merytorycznych tej ustawy, który jest terminem wcześniejszym i niezależnym od terminu wejścia w życie ustawy *en block*, w tym więc także owych przepisów merytorycznych. Taki właśnie sposób rozumienia relacji, w jakiej pozostaje art. 8 względem art. 10 ustawy nowelizującej (notabene przyjęty również przez Prokuratora Generalnego), stanowi podstawę, na której KRRP formułuje swoje wątpliwości dotyczące zgodności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań z zasadą *lex retro non agit*. Jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w odniesieniu do analizowanej regulacji nie jest to ani jedyny, ani właściwy kierunek wykładni.

13.3. Jakkolwiek w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny utożsamia dzień wejścia w życie aktu prawnego przede wszystkim z początkowym terminem jego obowiązywania, to jednak w piśmiennictwie spotkać można również konkurencyjne koncepcje. Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy wymusza więc przyjęcie przez Trybunał pewnej konwencji terminologicznej i konsekwentne jej przestrzeganie w toku prowadzonych rozważań. Należy jednak podkreślić, że zabieg ten nie powinien być postrzegany jako próba zamknięcia czy oceny dotychczasowego przebiegu dyskusji teoretycznoprawnej od lat towarzyszącej omawianym tu zagadnieniom. Przy tych założeniach wyjściowych, podstawą oraz elementem dalszego wnioskowania Trybunału Konstytucyjnego będzie przyjęcie, że:

a) moment wejścia w życie aktu prawnego jest równoznaczny z powstaniem obowiązku jego stosowania przez uprawnione organy i przestrzegania przez pozostałych adresatów;

b) z retroaktywnym działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w chwili nastąpienia ocenianych faktów (tak m.in. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82);

c) zasada niedziałania prawa wstecz, jako dyrektywa legislacyjna skierowana pod adresem organów prawodawczych, zawiera w swojej treści zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami;

d) obowiązującą zasadą interpretacji tekstu prawnego jest dyrektywa, w myśl której nie wolno domniemywać retroaktywności normy (czyli zakładać retroaktywności w wypadku, gdy nie wynika ona wyraźnie z brzmienia tekstu prawnego), gdyby ta retroaktywność prowadzić miała do sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi (podobnie zobacz: S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 56 oraz W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 340, por. na ten temat także T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004, s. 249-250).

Niezależnie od redakcyjnej niedoskonałości i płynącego z niej braku jednoznaczności omawianej regulacji, w konsekwencji poczynionych założeń, a na ich gruncie ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, żem – przy zastosowaniu techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją, w tym sformułowaną w niej zasadą *lex retro non agit* – przyjąć można alternatywny wobec prezentowanego przez wnioskodawcę pogląd, zgodnie z którym zakwestionowany art. 8 stanowi *lex specialis* w odniesieniu do art. 10 ustawy nowelizującej. Wziąwszy to pod uwagę, należy przyjąć, że art. 10 mówiący o terminie wejścia w życie ustawy nowelizującej może być uznany za odnoszący się nie do całej ustawy, lecz do pozostałej – po wyłączeniu przepisów wymienionych w art. 8 – jej części. Ustalenie to dezaktualizuje podniesiony we wniosku KRRP zarzut, że art. 8 nakazuje stosowanie znowelizowanych przepisów nakładających obowiązki (których naruszenie obwarowane jest sankcjami karnymi) do zdarzeń z okresu przed wejściem w życie ustawy

nowelizującej, w istocie bowiem on sam jest przepisem określającym termin wejścia w życie owych przepisów zmieniających.

13.4. Warto podkreślić, że przyjęty przez Trybunał sposób rozumienia art. 8 ustawy nowelizującej jest nie tylko przejawem posługiwania się wykładnią w zgodzie z Konstytucją, ale nadto koresponduje z dyrektywami odnoszącymi się do formułowania postanowień przepisów końcowych ustaw określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP). Na istnienie współzależności zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał już uwagę w swoim orzecznictwie, nawet tym kształtowanym jeszcze przed uzyskaniem przez wspomniane zasady rangi rozporządzenia (zob. m.in. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 czy wcześniejszą uchwałę z 1 czerwca 1994 r., sygn. W 4/94, OTK ZU nr 1/1994, poz. 24). Stąd nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest treść § 46 ZTP, który stanowi: „1. Wejścia w życie ustawy nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego. 2. Od wystąpienia zdarzenia przyszłego można uzależnić stosowanie ustawy albo jej poszczególnych przepisów. Jeżeli stosowanie całej ustawy ma być uzależnione od wystąpienia zdarzenia przyszłego, wyraża się to zwrotem: «ustawa wchodzi w życie z dniem … (określenie zdarzenia)», a jeżeli od wystąpienia zdarzenia przyszłego ma być uzależnione stosowanie tylko poszczególnych przepisów ustawy – zwrotem: «Ustawa wchodzi w życie z dniem … z tym że przepisy art. … stosuje się od dnia … (określenie zdarzenia)». 3. Rozwiązanie, o którym mowa w ust. 2, stosuje się tylko w przypadku, gdy termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej".

Rozwiązanie przewidziane w cytowanym przepisie ZTP stworzone zostało w związku z potrzebami procesu dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego i dążeniem, by mniej korzystne (z krajowego punktu widzenia) regulacje wprowadzać do systemu prawnego dopiero z chwilą przystąpienia Polski do UE. Zdaniem Trybunału bez wpływu na prowadzone rozważania stanowi (notabene nieznajdujący słownego wyrazu) element konstrukcyjny prezentowanej techniki legislacyjnej, polegający na tym, że niedający się przewidzieć w chwili uchwalania ustawy termin wystąpienia owego wspomnianego w ZTP „zdarzenia przyszłego" miał gwarantować maksymalnie długi okres dostosowawczy, a w wypadku, gdyby odnosił się jedynie do wybranych przepisów – późniejszy niż termin wejścia w życie ustawy (por. np. art. 44 i art. 46 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2275).

Brzmienie § 46 ust. 2 ZTP wskazuje na to, że zwrot „ustawa (przepis) wchodzi w życie w dniem …" uznawany jest *de facto* za równoznaczny ze zwrotem „ustawę (przepis) stosuje się od dnia …". Synonimiczność obydwu zwrotów występuje również na gruncie piśmiennictwa i jest aprobowana przez część przedstawicieli doktryny (tak m.in. G. Wierczyński, *„Obowiązywanie" a „wejście w życie" – uwagi polemiczne*, „Państwo i Prawo" z. 2/2007, s. 112). Zgodnie zaś z § 44 ZPT, odstępstwo od zasady, że ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie, może nastąpić w wypadku m.in. właśnie przepisów zmieniających. W tych warunkach dopuszczalny jest wniosek, że zakwestionowany art. 8 ustawy nowelizującej, wskazując zdarzenie przyszłe, którego termin nastąpienia określać ma początkowy moment stosowania przepisów zmieniających, w istocie wskazuje termin wejścia w życie tych przepisów.

13.5. W konkluzji należy zatem uznać, że reguły redagowania tekstów prawnych zawarte w ZTP (abstrahując od oceny poprawności samych reguł) dodatkowo wzmacniają przekonanie o trafności ustalonego przez Trybunał – przy zastosowaniu techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją – kierunku interpretacji art. 8 ustawy nowelizującej. Przepis ten, określając (odrębny w stosunku do pozostałych przepisów ustawy) termin wejścia w życie wymienionych w nim

przepisów (zmieniających ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) jako – co wyraźnie należy podkreślić – następujący po ogłoszeniu ustawy nowelizującej, nie narusza zasady *lex retro non agit*.

W zakresie odnoszącym się do zarzutu niekonstytucyjności art. 8 ustawy nowelizującej wnioskodawca podniósł również niezależny od kwestii retroaktywności zarzut nieodpowiedniej *vacatio legis*. Krajowa Rada Radców Prawnych powołała przy tym argument nawiązujący do niekorzystnej dla radców prawnych oraz ich klientów sytuacji zaskoczenia, polegającej na postawieniu ich przez ustawodawcę „w sytuacji obowiązku ujawnienia informacji o transakcjach, do których być może w ogóle by nie doszło (…) a także przekazania informacji, które w takim przypadku nie podlegałyby ujawnieniu".

Trybunał Konstytucyjny dostrzega podnoszoną we wniosku KRRP okoliczność, że okres dzielący ogłoszenie ustawy nowelizującej od początkowego momentu stosowania jej przepisów (wymienionych w art. 8), był stosunkowo krótki, wynosił bowiem 17 dni. Jest to jednak okres i tak przekraczający typową długość trwania *vacatio legis* (por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606) i obalenie domniemania jego konstytucyjności wymagałoby przekonującego uzasadnienia, że był nieodpowiedni. W tym zakresie wnioskodawca nie przedstawił jednak żadnej argumentacji, poza nieznajdującym oparcia w brzmieniu przepisów ustawy nowelizującej twierdzeniem, że „nowe regulacje stosują się także do transakcji rozpoczętych i prowadzonych w chwili ogłoszenia i wejścia w życie ustawy i obejmują także informacje uzyskane w związku z taką transakcją przed wejściem w życie ustawy".

Z przedstawionych wyżej względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 ustawy z 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

14. Kwestia retroaktywności art. 7 ustawy nowelizującej.

14.1. Przyjęcie, że ustawa nowelizująca w części, w jakiej poszerza katalog podmiotów stanowiących „instytucje obowiązane" (a tym samym zwiększa krąg adresatów licznych obowiązków sformułowanych w ustawie nowelizowanej), weszła w życie – na mocy art. 8 – z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, bezpośrednio oddziałuje także na ocenę konstytucyjności drugiego z zakwestionowanych przez KRRP przepisów ustawy nowelizującej.

Sformułowana w art. 7 norma nakazywała m.in. radcom prawnym przekazanie odpowiednich, dotyczących ich danych Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej. Należy zauważyć, że co do zasady obowiązek tego rodzaju spoczywa (z mocy art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) na wszystkich rozpoczynających działalność instytucjach obowiązanych. Niemniej zarówno pierwotne ustanowienie tego obowiązku, podobnie jak późniejsze objęcie jego zakresem nowej grupy podmiotów, wymagało stworzenia regulacji prawnej o charakterze dostosowującym. Przepisem tego właśnie rodzaju jest zakwestionowany art. 7, który przewidywał dokonanie pewnej niepowtarzalnej czynności w określonym czasie przez instytucje obowiązane prowadzące działalność w dniu jego wejścia w życie. Innymi słowy, przepis ten wyznaczał sposób i termin dostosowania zastanych przez nowelizację podmiotów, którym ustawodawca nadał status instytucji obowiązanych, do nowego stanu prawnego. Skoro zaś nowy stan prawny powstał w odniesieniu do podmiotów wymienionych w art. 8 ustawy nowelizującej z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, to przyjęcie przez ustawodawcę, że z tym dniem bieg swój rozpoczął termin realizacji przez wymienione podmioty (instytucje obowiązane) obowiązku przekazania GIIF odpowiednich danych, było uzasadnione. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawcy, jakoby część okresu

dostosowawczego wskazanego w art. 7 przypadała przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Tym samym nie ma podstaw, by uznać, że analizowana regulacja miała charakter retroaktywny.

14.2. Odrębną i wartą odnotowania – niezależnie od dokonanych już ustaleń – kwestią jest również treść obowiązku, którego terminową realizacją obarczeni zostali m.in. radcowie prawni przez ustawę nowelizującą. Zakwestionowany przez KRRP art. 7 nakazał im – przed upływem 60 dni od dnia uzyskania przez RP członkostwa w UE – przekazanie danych, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Ostatni z wymienionych przepisów stanowi zaś: „Instytucja obowiązana, w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia działalności, przekazuje Generalnemu Inspektorowi pisemną informację o prowadzeniu działalności, zawierającą wskazanie jej nazwy (firmy) lub imienia i nazwiska, siedziby, adresu i numeru REGON oraz określenie rodzaju prowadzonej działalności". Jak zatem wynika z analizowanej regulacji dostosowującej, wykonanie wskazanego w niej obowiązku nie wymagało od jej adresatów uprzedniego przyswojenia specjalistycznej wiedzy, zgromadzenia trudno dostępnych czy rozproszonych informacji, stworzenia odpowiednich procedur ani nawet zaangażowania środków finansowych. Również Krajowa Rada Radców Prawnych nie przedstawiła żadnych argumentów, które w omawianym wypadku miałyby uzasadniać konieczność zastosowania szczególnie długiej *vacatio legis*. Stąd nawet ewentualne przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny prezentowanego przez wnioskodawcę stanowiska, że wskutek późniejszego w stosunku do dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej wejścia w życie ustawy nowelizującej, 45-dniowy okres, jaki pozostał radcom prawnym na przekazanie GIIF określonych danych, był niewystarczający w demokratycznym państwie prawnym, nie pozwalałoby na uwzględnienie zarzutu niezgodności art. 7 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

Co więcej, oceniając „odpowiedniość" okresu dostosowawczego, warto zauważyć, że 45-dniowy okres i tak byłby znacznie dłuższy od tego, jaki – zgodnie z treścią art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy – ustawodawca zapewnił wszystkim podmiotom, które będąc tzw. instytucjami obowiązanymi, rozpoczynają prowadzenie działalności, o której informację muszą przekazać GIIF (30 dni), oraz od tego, jaki towarzyszył wejściu w życie wcześniejszej nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, której art. 1 pkt 9 nałożył niegdyś (choć pierwotnie w odniesieniu do węższego kręgu podmiotów, z wyłączeniem m.in. radców prawnych i adwokatów) obowiązek zgłaszania omawianych danych. Także bowiem art. 2 ustawy z dnia 27 września 2002 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (Dz. U. Nr 180, poz. 1500) przewidywał, iż „Instytucje obowiązane prowadzące działalność w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy są obowiązane przekazać informację określoną w art. 10 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy". W tych okolicznościach, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, brak jest podstaw, by uznać, że art. 7 ustawy nowelizującej godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

14.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 7 ustawy z 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.