

**Sejm**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**  
**Kadencja VII**  
**Sprawozdanie**

Sprawozdanie Stenograficzne  
z 32. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej  
w dniu 23 stycznia 2013 r.  
(pierwszy dzień obrad)  
/część stenogramu dotycząca wystąpienia Senatora RP Andrzeja Matusiewicza/

**Warszawa**  
**2013**

**Przystępujemy do rozpatrzenia punktu 11. porządku dziennego: Pierwsze czytanie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk nr 1012).**

Proszę o zabranie głosu **senatora pana Andrzeja Matusiewicza** w celu przedstawienia uzasadnienia projektu ustawy.

Uprzejmie proszę, panie senatorze.

**Senator Andrzej Matusiewicz:**

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Panie Ministrze! W imieniu Senatu mam zaszczyt przedstawić projekt ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania karnego oraz ustawę Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ten projekt ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 13 grudnia 2011 r. Trybunał orzekł, że art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim dotyczy zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie określa przesłanek owego zwolnienia. W myśl postanowienia zawartego w art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego osoby zobowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” bądź też tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek. Sąd lub prokurator mogą jednak zwolnić je od obowiązku zachowania tajemnicy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Przytoczona regulacja odnosi się do sytuacji kolizji obowiązku złożenia zeznań przez osobę wezwaną w charakterze świadka w toczącym się postępowaniu karnym (art. 177 § 1 K.p.k.) oraz obowiązku zachowania tajemnicy służbowej tudzież zawodowej mającego swe źródło w przepisach pozaprocesowych. Tryb zwolnienia przewidziany w zakwestionowanym przepisie odnosi się przy tym do szeregu tajemnic, z wyłączeniem wszakże tych, do których zgodnie z zastrzeżeniem zawartym w art. 180 § 1 stosuje się ustawy szczególne. Przykładowo chodzi tutaj o tajemnicę sędziowską, prokuratorską, komorniczą, bankową czy też bezwzględną tajemnicę, o której mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

Odrębne zasady stosuje się także do tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej oraz dziennikarskiej. Mianowicie w art. 180 § 2 K.p.k. ustawodawca przesądził, że osoby zobowiązane do zachowania którejkolwiek z tych tajemnic mogą być przesłuchiwane co do faktów nimi objętych tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości i gdy dana okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu.

W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie takich osób decyduje sąd na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Z kolei art. 180 § 3 K.p.k. zakazuje zwolnienia dziennikarza od obowiązku zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji względnie innego materiału tego typu, jak również danych pozwalających na identyfikację informatorów prasowych, którzy zastrzegli sobie anonimowość – tzw. tajemnica anonimatu.

Art. 180 § 1 K.p.k. został skonfrontowany z wzorcami konstytucyjnymi z art. 47 i art. 51 ust. 2 konstytucji. Pierwszy z tych przepisów przewiduje, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Natomiast art. 51 ust. 2 poręcza autonomię informacyjną jednostki, to znaczy dopuszcza pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie przez władze publiczne wyłącznie takich informacji o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W istocie oba przedstawione powyżej wzorce chronią tę samą wartość konstytucyjną, jaką jest sfera prywatności. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, autonomia informacyjna stanowi istotny element składowy prawa do prywatności i oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów. Prawo do prywatności i autonomia informacyjna nie mają jednak charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniu, aczkolwiek konieczne jest, by owe ograniczenia czyniły zadość wymaganiom konstytucyjnym, w tym zwłaszcza wymaganiom sformułowanym w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej – chodzi o zasadę proporcjonalności. Skądinąd sam art. 51 ust. 2 konstytucji także wyznacza granicę ewentualnym ingerencjom ustawodawcy przez powiązanie ich z przesłanką niezbędności w demokratycznym państwie prawnym.

Trybunał podzielił pogląd, że na gruncie kontrolowanego uregulowania w grę wchodzić mogą dwa konkurencyjne dobra: z jednej strony dobro statystyki publicznej, z drugiej zaś dobro wymiaru sprawiedliwości. Abstrakcyjne określenie relacji między nimi nie jest możliwe. Bez wątpienia statystyka publiczna pełni szczególną rolę w życiu społecznym. Prawidłowo funkcjonująca statystyka jest czynnikiem warunkującym sprawne funkcjonowanie państwa, ma znaczenie dla podejmowania decyzji politycznych, gospodarczych, społecznych, a ponadto dla stanowienia i stosowania prawa. W sposób pośredni statystyka publiczna służy również realizacji niektórych celów i wartości konstytucyjnych, gdyż zapewnia rzetelność i efektywność działania instytucji publicznych. Jednocześnie prawidłowość funkcjonowania statystyki publicznej uzależniona jest od tajemnicy statystycznej gwarantującej wysoki poziom ochrony danych, które bądź to w wykonaniu ustawowego obowiązku, bądź w ramach dobrowolnego udziału w badaniu przekazywane są urzędowi statystycznemu. Skutkiem zbyt łatwego udostępniania danych statystycznych, na przykład prokuratorom na potrzeby postępowania karnego, może być bowiem niechęć do dostarczania sprawozdań statystycznych. Konsekwencją tego byłoby z kolei pogorszenie jakości informacji statystycznych.

Dobro wymiaru sprawiedliwości jest, rzecz jasna, równie cenną wartością. Organizacja skutecznego wymiaru sprawiedliwości zapewniającego wykrywanie przestępstw i możliwie szybkie ich osądzanie należy do podstawowych zadań państwa. Sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości ma znaczenie dla interesów poszczególnych jednostek, ponieważ wpływa na warunki ich życia w ramach społeczeństwa, a także determinuje harmonijny rozwój całej wspólnoty, tyle że owa sprawność w znacznej mierze zależy od zapewnienia możliwości ustalenia faktów mających znaczenie dla wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie karnej i ukarania sprawcy przestępstwa. Na tej więc płaszczyźnie może zachodzić sprzeczność między dobrem wymiaru sprawiedliwości definiowanym w kontekście celów postępowania karnego a prawem do prywatności i autonomią informacyjną podmiotu, od którego pochodzą informacje statystyczne, jak również opisanym interesem publicznym, jaki stoi za tajemnicą statystyczną.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zastosowanie mechanizmu z art. 180 § 1 K.p.k. w postaci zwolnienia z tajemnicy statystycznej stanowi ingerencję w sferę prywatności jednostki. Praktyka korzystania z tego instrumentu pokazuje, że postanowienia wydawane są przede wszystkim w odniesieniu do informacji związanych z funkcjonowaniem indywidualnych przedsiębiorców, szczególnie ich sytuacją finansową, oraz odnośnie do informacji zawartych w karcie statystycznej będącej częścią karty zgonu. Tymczasem uzyskanie tych pierwszych jest nierzadko możliwe z Krajowego Rejestru Sądowego, natomiast źródłem wiedzy na temat przyczyny zgonu określonej osoby może być dokumentacja lekarska. Do zwolnienia z tajemnicy statystycznej w tych wypadkach powinno zatem dochodzić jedynie wtedy, gdy sprawozdania finansowe przedkładane do rejestru przedsiębiorstw nie są wystarczające lub gdy w ogóle sprawozdania takie nie zostały złożone albo też wtedy, gdy brak jest stosownej dokumentacji lekarskiej. Tylko w tych sytuacjach można by mówić o spełnieniu kryterium konieczności w rozumieniu art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 konstytucji. Jednak sam art. 180 § 1 K.p.k. w odróżnieniu od § 2 nie nakłada na organy postępowania obowiązku poszukiwania środków dowodowych alternatywnych w stosunku do sprawozdań statystycznych.

Trybunał Konstytucyjny przeanalizował poza tym kwestię postanowień zapadających na gruncie zaskarżonego przepisu, w tym zwłaszcza postanowień prokuratora. Otóż art. 302 § 1 K.p.k. przyznaje prawo do wywiedzenia zażalenia podmiotom niebędącym stronami, których prawa zostały naruszone. Z zażaleniem mogą występować także urzędy statystyczne, jak i osoby, których dotyczą informacje statystyczne, pod warunkiem, iż nie przysługuje im status podejrzanego lub pokrzywdzonego. Niemniej, o ile w przypadku urzędów jest to realne uprawnienie, o tyle prawo przysługujące pozostałym podmiotom jest raczej iluzoryczne, jako że z reguły nie wiedzą one nawet o tym, że takie postanowienie w trybie art. 180 § 1 K.p.k. zostało wydane. Co więcej, zażalenie na postanowienie w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy statystycznej, zapadłe na etapie postępowania przygotowawczego, rozpoznaje nie sąd, lecz prokurator bezpośrednio przełożony wobec prokuratora, który je wydał, a analogiczne postanowienie sądu w ogóle nie podlega zaskarżeniu. Kontrola orzeczeń, o których mowa w art. 180 § 1 K.p.k., wygląda więc odmiennie niż tych z art. 180 § 2 K.p.k. To wszystko uzasadnia tezę, że także w tym aspekcie ustawodawca nie zadbał o odpowiednie wyważenie konkurencyjnych wartości.

Zważywszy to wszystko, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że obecny kształt instytucji zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej nie gwarantuje tego, że zwolnienie to następować będzie wyłącznie wówczas, gdy będzie to konieczne dla postępowania karnego. Wiąże się to z brzmieniem art. 180 § 1 K.p.k., w którym nie wskazano żadnych przesłanek zwolnienia, a ponadto z brakiem procedury umożliwiającej właściwą weryfikację rozstrzygnięć prokuratora lub sądu. W opinii sądu konstytucyjnego stanu tego nie można zaakceptować ze względu na treść wspomnianych wzorców konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 konstytucji. Nie wolno też zapominać, że udzielanie informacji objętych tajemnicą statystyczną na potrzeby postępowania karnego, w sytuacji gdy istnieje możliwość pozyskania materiału dowodowego w inny sposób, podważa wiarygodność statystyki publicznej, a przez to godzi w istotny interes publiczny.

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej normy uznanej za niezgodną z konstytucją, gdyż wyeliminowanie jej z porządku prawnego już w dniu ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw mogłoby wywołać niekorzystne skutki dla wymiaru sprawiedliwości. Ostatecznie zatem art. 180 § 1 K.p.k. w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia utracił już moc obowiązującą, a stało się to z dniem 28 grudnia 2012 r.

Projekt zakłada nadanie nowego brzmienia art. 180 § 2 K.p.k. Kierując się bowiem argumentami zaprezentowanymi w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz sugestiami tam zawartymi, projektodawca uznał, iż objęcie tajemnicy statystycznej taką samą ochroną, jaką zapewniono tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej oraz dziennikarskiej, uczyni w pełni zadość standardom konstytucyjnym. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w swym wywodzie zaznaczył, że z racji związania zakresem zaskarżenia nie mógł wypowiedzieć się o celowości nowelizacji mechanizmu przewidzianego w art. 180 § 1 K.p.k. także dla pozostałych obowiązków dyskreacji, niemniej zaakcentował również, że specyfiką tajemnicy statystycznej jest to, że – inaczej niż inne tajemnice zawodowe – chroni nie tylko interes indywidualny, ale także, a nawet przede wszystkim, istotny interes publiczny – prawidłowo funkcjonującą i wiarygodną statystykę publiczną. W ocenie Senatu objęcie wszelkich tajemnic regulami podobnymi do tych przewidzianych w art. 180 § 2 K.p.k. czy wręcz identycznymi mogłoby więc być niezasadne, a poza tym prowadziłoby do przyznania interesom prywatnym – indywidualnym – wyraźnego pierwszeństwa przed interesem wymiaru sprawiedliwości, i to niezależnie od charakteru tych pierwszych. Wreszcie idea sprawnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości przemawia za utrzymaniem dotychczasowego podziału na tajemnice, których zachowanie determinują odrębne przepisy wraz z art. 180 § 1 K.p.k., oraz te, które podlegają już rygorom art. 180 § 2 K.p.k. lub ewentualnie innym szczególnym reżimom.

Wejście w życie projektowanej regulacji spowoduje zatem, że zwolnienie świadka z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej będzie możliwe jedynie z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości przy braku innych środków dowodowych na daną okoliczność. Przesłanka tak pojmowanej „niezbędności”, co oczywiste, będzie wypełniona treścią a casu ad casum, co pozwoli na odpowiednie wyważenie konkurencyjnych wartości.

Projekt zmierza do wykonania obowiązku dostosowania prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Podstawowym jego skutkiem będzie zatem zastąpienie regulacji wadliwej rozwiązaniem spełniającym wymogi konstytucyjne. Jednocześnie oczekuje się, iż projektowane uregulowanie przyczyni się do zwiększenia zaufania do służb statystycznych, a w konsekwencji do większej wiarygodności statystyki publicznej. To natomiast może sprzyjać racjonalności i adekwatności działań, w tym także w zakresie prawodawstwa, podejmowanych przez organy państwa z uwzględnieniem wiedzy statystycznej.

Projektowana ustawa bezpośrednio nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, może jednak przyczynić się do wzrostu wydatków w części: Sądy powszechne, ponieważ to do sądów należeć będzie rozpatrywanie wniosków prokuratorów o zwolnienie z tajemnicy statystycznej i to one również – w instancji wyższej – będą wyłącznie właściwe do weryfikowania prawidłowości postanowień dotyczących takiego zwolnienia. W każdym razie od praktyki, jaka ukształtuje się pod rządami zmienionego art. 180 § 2 K.p.k., zależeć będzie rzeczywiste obciążenie budżetów poszczególnych sądów.

Według stanowiska zaprezentowanego przez ministra sprawiedliwości ewentualne wydatki związane z wejściem w życie proponowanych rozwiązań pokrywane będą w ramach środków budżetowych przyznanych poszczególnym dysponentom.

Projekt został zaopiniowany – co do zasady – pozytywnie przez następujące podmioty: ministra sprawiedliwości, prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Radę Statystyki, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, a także Krajową Radę Prokuratury. Sąd Najwyższy, podobnie jak i Krajowa Rada Sądownictwa, nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do projektowanej nowelizacji. Z kolei prokurator generalny zgłosił zastrzeżenia odnośnie do potrzeby i zasadności objęcia projektowaną ustawą art. 41 § 4 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Ponadto swoją opinię przesłała Krajowa Rada Radców Prawnych. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Wysoka Izbo! W imieniu Senatu proszę o poparcie tego projektu. Dziękuję bardzo. (*Oklaski*)