



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 14 czerwca 2000 r.

RPO/333020/00/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e w związku z art. 27 ust. 1 pkt 1, art. 28 ust. 1 pkt 3 i art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 39, poz. 462) w zakresie, w jakim przepisy te powierzają rozstrzygnięcie o dopuszczeniu sędziów (prezesów i wiceprezesów

sądów oraz trybunałów), jak również kandydatów na te stanowiska do dostępu do informacji niejawnych służbom ochrony państwa z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP

Uzasadnienie

I. W myśl art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o ochronie informacji niejawnych przepisy tej ustawy mają zastosowanie również do sądów i trybunałów. Oznacza to, że do sądów i trybunałów stosuje się przepisy dotyczące postępowania sprawdzającego, którego celem (art. 1 ust. 1 pkt 4 i art. 35 ust. 1 ustawy) jest ustalenie przez organy administracji publicznej, czy określona osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy.

Postępowanie sprawdzające jest prowadzone przez służby ochrony państwa (art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych), z wyjątkiem zwykłego postępowania sprawdzającego związanego z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę służbową które przeprowadza pełnomocnik ochrony na pisemne polecenie kierownika jednostki organizacyjnej (art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Postępowanie sprawdzające kończy się wydaniem przez służby ochrony państwa poświadczenia bezpieczeństwa lub odmową wydania takiego poświadczenia (art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa powoduje, że osoba poddana postępowaniu sprawdzającemu nie może uzyskać dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową (por. art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Nie może w konsekwencji załatwiać spraw związanych z tajemnicą państwową. W myśl bowiem art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych informacje niejawne mogą być udostępnione - w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo innej zleconej pracy - wyłącznie osobie posiadającej takie poświadczenie.

II. W skład sądów powszechnych wchodzi prezes, wiceprezes lub wiceprezesi oraz sędziowie (art. 4 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych - Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.). Podobnie rzecz się przedstawia w pozostałych sądach i trybunałach. Przy ścisłym rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o ochronie informacji niejawnych służby ochrony państwa uprawnione byłyby zatem do prowadzenia postępowania sprawdzającego i decydowania o dostępie do informacji niejawnych w stosunku do sędziów i członków trybunałów, w tym także tych, którzy pełnią funkcję prezesów lub wiceprezesów.

Jedyne ograniczenie zakresu stosowania ustawy o ochronie informacji niejawnych w odniesieniu do organów władzy sądowniczej zawarte jest w art. 27 ust. 6 ustawy o ochronie informacji niejawnych, z którego wynika, że postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się wobec osób zajmujących stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W stosunku do kandydatów na te stanowiska postępowanie sprawdzające jest natomiast przeprowadzane, z tym że na wniosek organu uprawnionego do powołania na te stanowiska i że postępowanie zostaje zakończone przekazaniem opinii wraz z uzasadnieniem organowi uprawnionemu do powołania na właściwe stanowisko (art. 27 ust. 7 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Ta ostatnia regulacja dodatkowo uzasadnia wnioski, że w stosunku do pozostałych osób wchodzących w skład sądów i trybunałów (sędziów oraz prezesów i wiceprezesów) dopuszczalne jest prowadzenie postępowania sprawdzającego i że osoby ubiegające się o te stanowiska - ze względu na możliwość dostępu do informacji niejawnych (art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych) - nie mogą być dopuszczone do pełnienia służby, jeśli nie posiadają poświadczenia bezpieczeństwa (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Oznacza to, że postępowanie sprawdzające prowadzone przez organy władzy wykonawczej (służby ochrony państwa) ma rozstrzygający wpływ na skład organów

władzy sądowniczej uprawnionych do dostępu do informacji niejawnych. Ustawodawca przyznał zatem organom władzy wykonawczej rolę dominującą w stosunku do władzy sądowniczej. Jak zaś wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 1993 r. (sygn. akt K. 11/93, OTK 1993, cz. II, poz. 37) przyznanie organom władzy wykonawczej głosu dominującego w sprawach funkcjonowania władzy sądowniczej narusza - wynikającą z podziału władz - zasadę niezależności władzy sądowniczej.

m. W wydanym na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wyroku z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K. 21/99 (Dz. U. Nr 39, poz. 462) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją i Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych przez to, że pozbawia w wypadku odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa skutecznego środka odwoławczego oraz zamyka drogę do sądu, uniemożliwiając kontrolę sądową zgodności z prawem procedur stosowanych w postępowaniu sprawdzającym. Wyrok ten zmierza jednak do zapewnienia zgodnej z Konstytucją i standardami europejskimi ochrony obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej. Nie usuwa natomiast sprzeczności o charakterze ustrojowym, której dotyczy niniejszy wniosek.

IV. Głównym celem rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o ochronie informacji niejawnych jest ochrona bezpieczeństwa państwa. Jest to zatem cel bardzo ważny. Jednakże realizacja każdego celu musi odbywać się w ramach określonych przepisami Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z poszanowaniem podstawowych zasad ustrojowych będących fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Jedną z takich zasad jest zasada podziału władzy sformułowana w art. 10 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat,

władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Podział władz nie oznacza ich separacji. Art. 10 Konstytucji RP mówi bowiem również o równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, co zakłada także ich współpracę (por. cyt. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K. 11/93). W odniesieniu do relacji zachodzących między władzą ustawodawczą i wykonawczą a władzą sądowniczą zasadę podziału władz należy jednak odczytywać łącznie z art. 173 Konstytucji RP stanowiącym, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu (por. n. p. J. Trzeciński (w :) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1999, w komentarzu do art. 173) "...odrębność, o której mowa w art. 173, należy rozumieć jako odrębność organizacyjną co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej (także dla innych władz)."

Niezależność organów władzy sądowniczej i wiążąca się z nią ściśle niezawisłość sądownictwa stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego. Jest bowiem najlepszą gwarancją tego, że prawo będzie ściśle, konsekwentnie i bezstronnie stosowane. Ingerencja innych organów władzy w sferę niezależności organów władzy sądowniczej musiałaby prowadzić do podważenia tej gwarancji. Byłaby zatem sprzeczna z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Wskazać należy, że niezależność sądów i trybunałów od innych władz nie może zostać ograniczona nawet w drodze ustawodawstwa zwykłego przez odwołanie się do klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Klauzula ta pozwala bowiem ustawodawcy - przy

zachowaniu wymienionych w niej warunków -jedynie na ingerencję w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, a nie w sferę konstytucyjnie określonych relacji pomiędzy organami władzy publicznej.

V. Minister Sprawiedliwości zalecił poddanie postępowaniu sprawdzającemu przewidzianemu w ustawie o ochronie informacji niejawnych jedynie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Nawet jednak tak ograniczony zakres postępowania sprawdzającego nie da się pogodzić z Konstytucją.

Twierdzenia, że prezesi sądów - ze względu na pełnienie przez nich czynności administracji sądowej (art. 29 § 2 prawa o u. s. p.) - nie korzystają z chronionej przez art. 173 Konstytucji RP niezależności, nie da się uzasadnić. Gdyby stanąć na stanowisku, że wykonywanie przez sędziego poza funkcjami orzeczniczymi także innych funkcji z zakresu administracji sądowej wyłącza wobec niego konstytucyjną gwarancję niezależności, należałoby dojść do wniosku, że żaden z sędziów z gwarancji tej nie korzysta. Charakterystyczną cechą sądów jest istnienie samorządu sędziowskiego. W konsekwencji - jak to wyraźnie stwierdza art. 12 § 1 prawa o u. s. p. - sędziowie wchodzący w skład danego sądu współuczestniczą w czynnościach z zakresu administracji sądowej poprzez organy kolegialne sądu i z tej racji mogą mieć dostęp do informacji niejawnych. Zgodnie zaś z art. 28 prawa o u. s. p. organami kolegialnymi sądów są - w sądach apelacyjnych i okręgowych - kolegium sądu oraz zgromadzenie ogólne sędziów. W konsekwencji żaden z sędziów uczestniczących w działalności organów sądów nie korzystałby z gwarancji niezależności. Taka interpretacja oznaczałaby jednak pozbawienie art. 173 Konstytucji RP realnej treści. Byłaby to więc interpretacja naruszająca ten przepis.

Nie da się zresztą jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów (wiceprezesów) sądów, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w cyt. wyroku z dnia 9 listopada 1993 r. (sygn. akt K. 11/93). Prezes (wiceprezes) sądu wykonuje

wprawdzie zadania z zakresu administracji sądowej (art. 29 § 2-4 prawa o u. s. p.) i w takim zakresie jest organem podległym Ministrowi Sprawiedliwości (art. 29 § 5 prawa o u. s. p.). Jest on jednak zarazem sędzią sprawującym funkcje orzecznicze, w tym te, które przepisy procedur sądowych przyznają przewodniczącemu. Obie te sfery działalności są nierozłączne.

VI. Kwestionowane w niniejszym wniosku rozwiązania godzą w ustrojową zasadę podziału władz wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, a także będącą konsekwencją owej zasady regułą, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Stosowanie wymienionych w treści wniosku przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych do sądów i trybunałów prowadzi bowiem do przyznania służbom ochrony państwa, a więc organom władzy wykonawczej, roli dominującej w ustalaniu kręgów sędziów (prezesów i wiceprezesów sądów oraz trybunałów) uprawnionych do dostępu do informacji objętych tajemnicą państwową. Tego rodzaju rozwiązania prawne, oznaczające ingerencję organów władzy wykonawczej (służb ochrony państwa) w czynności sądów muszą być uznane za naruszające sferę konstytucyjnie chronionej odrębności i niezależności sądów i trybunałów.

Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - przepisy art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e w związku z art. 27 ust. 1 pkt 1, art. 28 ust. 1 pkt 3 i art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim powierzają rozstrzygnięcie o dopuszczeniu sędziów (prezesów i wiceprezesów sądów oraz trybunałów), jak również kandydatów na te stanowiska do dostępu do informacji niejawnych służbom ochrony państwa są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński