



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 25 listopada 2009 r.

RPO-634332-II-09/ST

Sąd Najwyższy

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Izba Karna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy ławnicy sądu powszechnego orzekający w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy z

dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych - Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.) ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie sądowym ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy ławnicy sądu powszechnego orzekający w sprawach karnych, w których prowadzone są dowody zawierające tajemnicę państwową, powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa, wydane po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego w trybie ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 marca 2008 r. (sygn. akt V KK 134/07, OSNKW z 2008 r., Nr 6, poz. 50) uznał, że do ławników orzekających w składzie sądu powszechnego, do którego wiadomości pozostają objęte tajemnicą państwową okoliczności, o jakich mowa w art. 184 § 1 k. p. k., mają zastosowanie przepisy art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd Najwyższy wskazał, że ławnicy nie mają dostępu do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową, na zasadach określonych dla sędziów, a więc bez postępowania sprawdzającego. Zdaniem Sądu Najwyższego „(...) przyznanie ławnikom sądów powszechnych tak określonego dostępu wymagałoby wyraźnej regulacji ustawowej - takiej mianowicie, jakie obowiązują w stosunku do sędziów (art. 85 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), asesorów (art. 136 § 2 u. s. p.), sędziów i asesorów wojskowych oraz, co jest szczególnie warte podkreślenia, ławników

wojskowych (art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676). Tylko w zakresie dotyczącym ławników sądów powszechnych, uczestniczących w składach orzekających, w żadnej z ustaw nie sformułowano ani odrębnego unormowania, które dawałoby im dostęp do informacji zawierających tajemnicę państwową bez uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa, ani też nie przewidziano wobec nich odesłania do art. 85 § 4 u. s. p. Należy więc uznać to za zabieg celowy, niepozwalający na uznanie tylko per analogiam, że ławnicy sądów powszechnych, tak jak sędziowie, mają dostęp do tych informacji z urzędu. (...) Nie wdając się w rozważania co do zupełności i spójności tych rozwiązań, należy dodać, że omawiane wyżej regulacje normujące kwestię udostępniania informacji niejawnym osobom zaangażowanym w wydawanie rozstrzygnięć w toku procesu, przeczą także możliwości przyjęcia, iż (należący do kręgu tych podmiotów) ławnicy, orzekający w składach sądów powszechnych, mają automatyczny dostęp do informacji objętych tajemnicą państwową tak samo jak strony postępowania, obrońcy, pełnomocnicy czy przedstawiciele ustawowi."

We wskazanym wyroku z dnia 7 marca 2008 r. (sygn. akt V KK 134/07) Sąd Najwyższy przyjął zatem, że obowiązek poddania się przez ławników postępowaniu sprawdzającemu uzasadnia nie tylko wzgląd na treść art. 184 § 1 k. p. k., lecz rozciąga się on również na wszelkie inne informacje niejawne objęte tajemnicą państwową.

Do poglądów wyrażonych w omawianym wyroku z dnia 7 marca 2008 r. nawiązał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2009 r. (sygn. akt II KK 249/08, OSNKW z 2009 r.. Nr 6, poz. 48) stwierdzając, że ławnicy orzekający w sprawach, w których rozważany ma być dowód z zeznań świadka anonimowego.

powinni legitymować się właściwym poświadczeniem bezpieczeństwa, wydanym po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego. W tym ostatnim wyroku Sąd Najwyższy nie przesądził jednak, czy wymóg posiadania przez ławników poświadczenia bezpieczeństwa obejmuje wyłącznie okoliczności, o których mowa w art. 184 § 1 k. p. k. czy też rozciąga się także na wszelkie inne okoliczności objęte tajemnicą państwową.

Z kolei w wyroku z dnia 4 października 2005 r. (sygn. akt II AKa 194/05, Lex nr 166008) Sąd Apelacyjny w Lublinie przyjął, że ławnicy biorący udział w rozpoznaniu sprawy nie posiadają ex officio poświadczenia bezpieczeństwa w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych. Z tego względu do zapoznania się przez ławników z treścią zeznań świadka anonimowego winny mieć zastosowanie przepisy wydanego na podstawie art. 181 § 2 k. p. k. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (Dz. U. Nr 108, poz. 1023).

Natomiast w wyroku z dnia 5 listopada 2008 r. (sygn. akt V KK 146/08, OSP z 2009 r., Nr 9, poz. 94) Sąd Najwyższy przedstawił odmienne stanowisko, według którego poza sytuacją wynikającą z przepisu art. 184 § 1 i 2 k. p. k., dostęp ławników, tak jak stron oraz ich przedstawicieli procesowych do materiału dowodowego zawierającego informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową w procesie karnym, nie jest reglamentowany przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych. Oznacza to brak obowiązku posiadania przez ławników stosownego poświadczenia

bezpieczeństwa. Zdaniem składu orzekającego w tej sprawie „(...) treść art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22.I.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.) wskazuje, że zasady udostępniania akt zawierających materiał dowodowy stanowiący tajemnicę państwową lub służbową oraz sposób przeprowadzania takich dowodów w postępowaniu karnym regulują przepisy k. p. k. oraz akty prawne podustawowe wydane w wykonaniu delegacji zawartych w tym kodeksie. (...) Oznacza to, że w postępowaniu karnym zasady dostępu do informacji niejawnych regulują przepisy k. p. k. i aktów podustawowych wydanych na podstawie kodeksowej delegacji (art. 181 § 2 i art. 184 § 9 k. p. k.), a nie przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych. Skoro więc strony i ich przedstawiciele procesowi mają dostęp do akt sprawy (art. 156 § 1 k. p. k.), choć z ograniczeniami związanymi z koniecznością ochrony informacji niejawnych (np. art. 100 § 5, art. 156 § 4, art. 157 § 2, art. 338 § 3, art. 360 § 1 pkt 3, art. 361, art. 423 § 2 in fine, art. 448 § 2 in fine k. p. k. oraz przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie art. 181 § 2 i art. 184 § 9 k. p. k.), a jedyne wyłączenie dotyczy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka anonimowego (art. 184 § 2 k. p. k.), to nie ma racjonalnego uzasadnienia, by tylko w stosunku do ławników wymagać stosownego poświadczenia bezpieczeństwa.”

Również przedstawiciele doktryny reprezentują niejednolite poglądy w omawianym zakresie. Według J. Koneckiego (glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt V KK 146/08, OSP z 2009 r., z. 9, poz. 94) „(...) art. 85 § 4 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazuje, że procedury sprawdzającej nie stosuje się do sędziów. Brak przy tym jednoznacznego wskazania, jak ma to miejsce w przypadku art. 70 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych, że

procedura sprawdzająca nie dotyczy również ławników orzekających w sądach wojskowych. Skoro zatem ustawodawca nie przyjął w sposób wyraźny zwolnienia ławników sądów powszechnych od obowiązku uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa, zwolnienia takiego nie można domniemywać ani też nie można stosować per analogiam regulacji wskazanych w prawie o ustroju sądów wojskowych. Przyjmując podstawową zasadę, że ustawodawca jest racjonalny, a także fundamentalny zakaz rozszerzającej wykładni wyjątków, należy uznać, iż brak zwolnienia ławników sądów powszechnych z obowiązku uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa stanowi zabieg zamierzony, a w konsekwencji konieczne jest posiadanie przez ławników sądów powszechnych takiego poświadczenia." Zbieżny pogląd, iż ławnicy powinni mieć dostęp do materiału dowodowego zawierającego informacje stanowiące tajemnicę państwową, ale po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego, prezentuje także S. Hoc (glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt V KK 146/08, OSP z 2009 r., z. 9, poz. 94).

Z kolei według D. Świeckiego (glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., sygn. akt V KK 137/07, OSP z 2009 r., z. 1, poz. 10) nie można podzielić poglądu wypowiedzianego w głosowanym wyroku, że „(...) ławnicy także w innych sprawach niż dotyczących dowodu z zeznań świadka anonimowego, w których prowadzone są dowody zawierające tajemnicę państwową, powinni legitymować się właściwym poświadczeniem bezpieczeństwa, wydanym po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego. Jeżeli bowiem, jak wykazano, w świetle przepisów k. p. k. oraz aktów podustawowych stronom i ich przedstawicielom procesowym - co do zasady - udostępnia się materiał dowodowy zawierający informacje stanowiące

tajemnicę państwową i służbową bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa, to wprowadzenie takiego wymogu tylko wobec ławników nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia." Jeszcze dalej idący pogląd przedstawił M. Rusinek (glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt V KK 146/08, Przegląd Sądowy z 2009 r., Nr 6, s. 139-146), według którego „(...) skoro podstawą rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy uczynił treść art. 4 ust. 1 u.o.i.n. i opartą na tym przepisie tezę o samodzielności regulacji Kodeksu postępowania karnego w zakresie obchodzenia się z informacjami niejawnymi w procesie karnym, to tę samą zasadę należy odnieść do udostępnienia ławnikom tożsamości świadka incognito."

Opowiedzenie się za jednym z konkurujących ze sobą w omawianym zakresie poglądów wymaga analizy obowiązujących przepisów prawa. Otóż zgodnie z art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo innej zleconej pracy. W konsekwencji ogólną regułą jest, że nie mogą być dopuszczone do pracy lub pełnienia służby na stanowisku albo do wykonywania prac zleconych, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową osoby, które nie posiadają poświadczenia bezpieczeństwa, z wyjątkiem osób, o których mowa w art. 27 ust. 2, 3, 6 i 8 (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Odstępstwa od tej reguły są możliwe, jednak muszą wynikać one z wyraźnych przepisów rangi ustawowej.

W myśl art. 27 ust. 10 ustawy o ochronie informacji niejawnych udostępnianie informacji niejawnych sędziom regulują zaś przepisy o ustroju sądów powszechnych

oraz o ustroju sądów wojskowych. Zgodnie z treścią art. 85 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych wobec osoby pełniącej urząd na stanowisku sędziego postępowania sprawdzającego przewidzianego w ustawie o ochronie informacji niejawnych nie przeprowadza się. Przed przystąpieniem do pełnienia obowiązków sędzia zapoznaje się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i składa oświadczenie o znajomości przepisów. Informacje niejawne mogą być udostępnione sędziemu tylko w zakresie niezbędnym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonej funkcji lub wykonania powierzonych czynności. Z mocy art. 70 § 1 Prawa o ustroju sądów wojskowych art. 85 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych ma zastosowanie również do sędziów wojskowych oraz ławników tych sądów.

Treść powołanych powyżej przepisów wskazuje, iż w obrocie prawnym brak jest przepisu prawa rangi ustawowej zwalniającego ławników sądów powszechnych z obowiązku uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa, warunkującego dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową. Zwolnienie takie obejmuje wyłącznie ławników sądów wojskowych. Gramatyczne odczytanie przepisów obowiązujących w omawianym zakresie prowadzi więc do dość jednoznacznego wniosku, że ławnicy orzekający w składzie sądu powszechnego w sprawie, w której występują informacje niejawne stanowiące tajemnicę państwową muszą posiadać poświadczenie bezpieczeństwa.

Odmienne poglądy prawne w omawianym zakresie oparte są przede wszystkim na odesłaniu zawartym w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Zgodnie z tym odesłaniem zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz sposób postępowania z aktami spraw zawierających

tajemnicę państwową i służbową w postępowaniu przed sądami określają przepisy odrębnych ustaw. W sprawach karnych takimi przepisami są przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zwrócić jednak należy uwagę, że odesłanie zawarte w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych dotyczy „zasad zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej” oraz „sposobu postępowania z aktami spraw zawierających tajemnicę”. Nie dotyczy ono natomiast zasad dostępu składu orzekającego sądu do materiałów stanowiących tajemnicę państwową. Materia ta została w sposób autonomiczny uregulowana w art. 27 ust. 10 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowiącym w tym zakresie, iż udostępnianie informacji niejawnych sędziom regulują przepisy o ustroju sądów powszechnych. Nie można w związku z tym podzielić poglądu M. Rusinka (op. cit, s. 143), iż ustawodawca nie wspominał w treści art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych o swobodnym dostępie sądu do informacji niejawnych dlatego, że jest on oczywistym warunkiem orzekania. Zagadnienie to bowiem jest przedmiotem szczegółowej regulacji zawartej we wspomnianym art. 27 ust. 10 ustawy o ochronie informacji niejawnych, której konsekwencją w stosunku do sędziów jest art. 85 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Za kierunkiem interpretacji, że ławnicy sądu powszechnego orzekający w sprawach, w których przeprowadzane są dowody zawierające tajemnicę państwową, nie muszą legitymować się poświadczeniem bezpieczeństwa nie przemawia też to, iż strony postępowania karnego i ich przedstawiciele procesowi mają dostęp do akt sprawy (art. 156 § 1 k. p. k.), w tym akt sprawy objętych tajemnicą państwową. Dlatego też

nieracjonalne byłoby, aby tylko w stosunku do ławników wymagać poświadczenia bezpieczeństwa.

W kontekście powyższych argumentów trzeba zwrócić uwagę, że po pierwsze, przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych mają zastosowanie (art. 1 ust. 2) do organów władzy publicznej, Sił Zbrojnych RP, Narodowego Banku Polskiego i banków państwowych, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców, jednostek naukowych lub badawczo-rozwojowych, zamierzających ubiegać się o zawarcie lub wykonujących umowy związane z dostępem do informacji niejawnych albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych. Przepisy tej ustawy nie są więc adresowane do stron postępowania karnego czy też ich przedstawicieli procesowych, ich prawa i obowiązki w zakresie postępowania z informacjami niejawnymi zostały w związku z tym w sposób autonomiczny uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

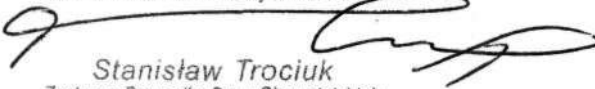
Po drugie, co jest jeszcze bardziej istotne, wszelkie ograniczenia w zakresie dostępu tej kategorii podmiotów procesowych do informacji niejawnych zawsze pozostają w ścisłej relacji ze sferą konstytucyjnie chronionych praw jednostki. Każdy, przeciwko komu prowadzone jest postępowania karne, ma bowiem prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), ma również prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), przy czym jawność obejmuje jawność zewnętrzną możliwą do wyłączenia na warunkach określonych art. 45 ust. 2 Konstytucji RP jak i jawność wewnętrzną, tj. jawność dla stron postępowania i ich przedstawicieli procesowych. Wyłącznie jawności

wewnętrznej w stosunku do stron postępowania karnego w zasadzie oznacza zaś naruszenie prawa do sądu. Stąd też ograniczenie przez prawodawcę dostępu stron czy też obrońców do akt sprawy sądowej ze względu na potrzebę ochrony informacji niejawnych zawsze rodzi potencjalne niebezpieczeństwo naruszenia owych gwarancji konstytucyjnych. Dlatego też dostęp stron postępowania i ich przedstawicieli procesowych do materiałów objętych tajemnicą państwową należy postrzegać na zupełnie innej płaszczyźnie niż płaszczyzna dostępu do tych materiałów osób wchodzących przykładowo w skład organów orzekających władzy publicznej. W tym ostatnim zakresie to na państwie spoczywa obowiązek takiego zorganizowania procesu karnego, aby realizując udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji RP) zapewnić równocześnie, że udział ten będzie respektował także wymogi w zakresie potrzeby ochrony interesu publicznego. W omawianym zakresie ochrona owego interesu publicznego jest realizowana, co do zasady, poprzez przeprowadzanie postępowań sprawdzających wobec osób, które wykonują funkcje publiczne łączące się z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową. Skoro zaś żaden wyraźny przepis rangi ustawy nie wyłącza stosowania tej zasady w stosunku do ławników sądów powszechnych, to - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - należy opowiedzieć się za poglądem, według którego ławnicy ci orzekając w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa.

Z uwagi zaś na występujące rozbieżności w orzecznictwie dotyczące tego, czy ławnicy sądu powszechnego orzekający w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową powinni posiadać

poświadczenie bezpieczeństwa, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż konieczne jest ich rozstrzygnięcie przez poszerzony skład Sądu Najwyższego. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich