



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-700835-I/12/KM

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

Warszawa, 25. IX. 2012

**Pan**

**Jacek Cichocki**

**Minister Spraw Wewnętrznych**

ul. Stefana Batorego 5

02-591 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

W związku z wpływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami moja uwagę zwróciła możliwa niezgodność z Konstytucją przepisów regulujących dostęp do akt sprawy administracyjnej oraz doręczanie uzasadnień przez sądy administracyjnego zawartych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. Nr 182, poz. 1228, dalej także jako: u.o.i.n.). Poniżej przedstawiam pojawiające się wątpliwości.

Rozwiązania przyjęte w wyżej wskazanej ustawie, dotyczące dostępu do akt sprawy administracyjnej strony postępowania sprawdzającego, przeprowadzanego w celu wydania poświadczenia bezpieczeństwa, zostały uregulowane odmiennie niż w ogólnych przepisach regulujących postępowanie administracyjne. Przepis art. 73 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: k.p.a.), stanowi, że organ jest zobowiązany umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy w każdym stadium postępowania oraz sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów. Z kolei zgodnie z przepisem art. 74 k.p.a., powyższej regulacji nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” oraz do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Odmowa dostępu do akt sprawy następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Przepis art. 3 ustawy *o ochronie informacji niejawnych*, wymienia przepisy

k.p.a., które stosuje się do postępowań prowadzonych w ramach tej ustawy. W przepisie nie zostały wymienione przepisy art. 73 i 74 k.p.a., pozostałe przepisy ustawy także nie zawierają regulacji odnośnie dostępu do akt sprawy. Konsekwencją obowiązującego stanu prawnego jest niezapewnienie stronie możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

Należy w tym miejscu wskazać na regulację zawartą w przepisie art. 51 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, a ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Jednak takie ograniczenie nie może być dowolne, gdyż zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia nakładane na uprawnienia obywateli muszą być konieczne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony jednej z wartości wymienionych w tym przepisie, a także nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W mojej ocenie regulacja ustanowiona w ustawie *o ochronie informacji niejawnych* nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez co stanowi nadmierną ingerencję w prawo do dostępu do dotyczących danej osoby dokumentów urzędowych. Jawność postępowania administracyjnego (ale także cywilnego czy karnego) jest istotną wartością, która umożliwia obywatelom zapoznanie się z dokumentami, na podstawie których organ państwowy podejmuje dotyczące ich decyzje. W mojej ocenie, dla ochrony interesu państwowego wystarczające jest wprowadzenie do postępowań sprawdzających ogólnej regulacji z art. 73 oraz 74 k.p.a., która gwarantuje dostęp do akt sprawy oraz umożliwia wyłączenie tego dostępu w uzasadnionych wypadkach. Możliwość złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie dostępu do akt jest ważną gwarancją, umożliwiającą weryfikację decyzji podjętej przez organ administracji publicznej. Według mnie zasadne jest włączenie do katalogu przepisów k.p.a., które są stosowane w postępowaniach uregulowanych ustawą *o ochronie informacji niejawnych* także art. 73 oraz 74 k.p.a., w celu zagwarantowania obywatelom pełniejszej realizacji konstytucyjnych uprawnień.

Kolejna regulacja, która budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, to brak doręczania uzasadnień wyroków sądowych stronie. Poświadczenie bezpieczeństwa uzyskuje się po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego przez odpowiedniego pełnomocnika ochrony (także Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służbę Kontrwywiadu Wojskowego). W przypadku, gdy po przeprowadzeniu postępowania.

organ wydał decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia - Prezesa Rady Ministrów, Szefa ABW lub Szefa SKW (w zależności jaki organ prowadził postępowanie sprawdzające). Taka decyzja o odmowie zawiera, zgodnie z regulacją przepisu art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.i.n., m. in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Przepis art. 27 ust. 4 stanowi, że uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w ustawie. Organ odwoławczy wydaje kolejną decyzję, która podlega takiej ochronie jak decyzja organu I instancji. Powyższa regulacja umożliwia stronie zapoznanie się z motywami rozstrzygnięcia, a wyłączenie jawności treści uzasadnienia jest wyjątkiem i może być wprowadzone w określonym przypadku.

Na ostateczną decyzję organu II instancji służy stronie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a doręczania uzasadnień wyroku sądu zostało uregulowane odmiennie niż wskazana wyżej regulacja odnośnie uzasadnienia decyzji organów administracji. Przepis art. 38 ust. 3 u.o.i.n., stanowi, że odpis sentencji wyroku z uzasadnieniem doręcza się właściwemu organowi odwoławczemu, a skarżącemu oraz osobie uprawnionej do obsady stanowisk doręcza się tylko odpis wyroku. W mojej ocenie taka regulacja stanowi ograniczenie prawa do sądu i z tego względu jest niezgodna z art. 45 Konstytucji. Skarżącemu przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na orzeczenie WSA, jednak uprawnienie to jest iluzoryczne, z uwagi na niemożność odniesienia się do konkretnych ustaleń wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ponadto powyższa regulacja jest niekonsekwentna, gdyż w postępowaniu przed organami przepisy umożliwiają stronie zapoznanie się z uzasadnieniem decyzji odmawiającej wydania poświadczenia bezpieczeństwa (z możliwością wyłączenia jawności przez organ w określonych przypadkach). Z kolei wyłączenie jawności uzasadnienia sądu następuje automatycznie, niezależnie od tego, czy treść uzasadnienia zawiera informacje, które uzasadniają wyłączenie jawności.

Należy podkreślić, że istotę doręczania motywów wyroku poruszał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że stanowi jeden z przejawów sprawiedliwości proceduralnej (por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 oraz wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06). Także Naczelny

Sąd Administracyjny zauważył w swoim orzecznictwie, że wskazana regulacja może być niezgodna z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu (por. uchwałę NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. I OPS 1/12). Ponadto kwestia regulacji dotyczących ochrony informacji niejawnych oraz związanego z tym prawa do sądu była rozważana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał m. in. w wyrokach w sprawie *Klass i inni p. Niemcom* (wyrok z dnia 6 września 1978 r., nr 5029/71) oraz w sprawie *Leander p. Szwecji* (wyrok z dnia 26 marca 1987 r., nr 9248/81) podkreślił, że gdy prawo krajowe przewiduje w sprawach dotyczących informacji niejawnych środek odwoławczy, to powinien być to środek efektywny w sensie faktycznym i prawnym. Poza tym na istotę prawa do uzyskania uzasadnienia, jako elementu rzetelności postępowania, wskazał Trybunał m. in. w orzeczeniach z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Assanidze p. Gruzji* (nr 71503/01) oraz z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Kuznetsov i inni p. Rosji* (nr 184/02).

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi, stosownie do przepisu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r., Nr 14 poz. 147 ze zm.) z uprzejmą prośbą o rozważenie wprowadzenia zmian do ustawy o *ochronie informacji niejawnych* w celu zagwarantowania pełniejszej realizacji praw strony postępowania sprawdzającego. Jednocześnie proszę o poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Łezos, wprawy szcudny  
Zeno Fjorcia