



Sygn. akt K 33/08

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Andrzej Rzepliński

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 180 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 180 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej:

a) jest niezgodny z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to że nie określa przesłanek zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej,

b) nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji,

c) jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1.1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik lub wnioskodawca) o orzeczenie, że art. 180 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

1.2. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na skargę Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dotyczącą działań prokuratorów, którzy na podstawie art. 180 § 1

k.p.k. wydawali postanowienia o zwolnieniu dyrektorów urzędów statystycznych z tajemnicy statystycznej, a następnie, zgodnie z art. 217 § 1 i art. 2 k.p.k., żądali kopii sprawozdań statystycznych składanych przez oznaczone w postanowieniach podmioty. W sytuacjach faktycznych opisanych we wniosku Rzecznika, dyrektorzy urzędów statystycznych odmawiali przekazania prokuraturze dokumentów, wskazując, że informacje w nich zawarte objęte są bezwzględną tajemnicą statystyczną.

Odnosząc się do zagadnienia tajemnicy statystycznej, Rzecznik przywołał przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.; dalej: ustawa o statystyce). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz literatury przedmiotu wskazanych we wniosku wynika, że art. 180 § 1 k.p.k. stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów, które w poszczególnych ustawach ustanawiają tajemnicę zawodową. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że tajemnica statystyczna uważana jest za tajemnicę związaną z wykonywaniem zawodu lub funkcji, o której stanowi art. 180 § 1 k.p.k. Wobec tego tajemnica statystyczna może zostać uchylona w trybie przewidzianym w art. 180 § 1 k.p.k. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, statystyka publiczna stanowi niezbędny element prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. W jego ocenie, jest to bardzo istotna wartość, ważna z punktu widzenia właściwego wykonywania zadań przez organy władzy publicznej oraz zapewnienia obywatelom należytej informacji o otaczającej ich rzeczywistości.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że statystyka publiczna stanowi dobro publiczne. Informacje, które dostarcza statystyka publiczna, wykorzystywane są przy podejmowaniu różnego rodzaju decyzji, dotyczących przykładowo waloryzacji rent i emerytur czy odliczania odpisów na fundusz socjalny zakładów pracy, a także szeregu programów ważnych dla rozwoju kraju takich jak narodowy plan rozwoju na lata 2007-2013, strategię rozwoju regionalnego, koncepcje zagospodarowania przestrzennego kraju itp. Również budżet państwa opracowywany jest na podstawie wskaźników statystycznych.

Zdaniem Rzecznika, wysoka pozycja statystyki publicznej w organizacji życia społecznego wpływa na usytuowanie tajemnicy statystycznej, która wyróżnia się szczególnymi cechami w porównaniu z większością pozostałych tajemnic zawodowych. Tajemnica statystyczna chroni dane osobowe i indywidualne zgromadzone w toku badań statystycznych zarówno obowiązkowych jak i fakultatywnych. Obowiązek statystyczny został natomiast ustanowiony niemal wyłącznie w interesie publicznym. Inaczej niż w przypadku innych tajemnic zawodowych, które obejmują informacje udzielane

przez jednostkę dobrowolnie i we własnym interesie, spełnienie obowiązku statystycznego nie wiąże się z żadną bezpośrednią korzyścią dla jednostki.

1.3. Uzasadniając zarzut naruszenia przez art. 180 § 1 k.p.k. art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że autonomia informacyjna może być naruszona, jeżeli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym”. Zdaniem Rzecznika, wymóg proporcjonalności w znaczeniu ścisłym – zwany także zakazem nadmiernej ingerencji – oznacza konieczność zachowania odpowiedniej proporcji między ograniczeniem określonego prawa konstytucyjnego a celem, któremu na służyć określona regulacja. Innymi słowy, wymóg proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza konieczność ważenia dwóch dóbr (wartości), których jednoczesna pełna realizacja nie jest możliwa, tj. dobra naruszonego przez podjęte środki oraz dobra, którego ochronie mają służyć te podjęte środki i działania.

Zdaniem Rzecznika, z kwestionowanego art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim odnosi się do tajemnicy statystycznej, wynika konflikt dwóch dóbr, tj. dobra wymiaru sprawiedliwości oraz tajemnicy statystycznej. Konflikt ten związany jest z tym, że do realizacji celów postępowania karnego potrzebne może okazać się skorzystanie z danych statystycznych podlegających ochronie tajemnicą statystyczną. Zdaniem wnioskodawcy, z uwagi na „nierozzerwalne powiązanie tajemnicy statystycznej z interesem publicznym, przy ocenie konstytucyjnej dopuszczalności pozyskiwania przez organy wymiaru sprawiedliwości danych statystycznych w ramach procedury zwolnienia z tajemnicy statystycznej, należy mieć na uwadze, obok uszczerbku powstałego wskutek tych działań w płaszczyźnie konstytucyjnych wolności jednostki, również konsekwencje zaistniałe w sferze interesu publicznego. Tym samym (...) przedstawiona kolizja dóbr – w ogólniejszej płaszczyźnie – jawi się jako sprzeczność zaistniała w obszarze wartości o dużym znaczeniu dla całego społeczeństwa, aczkolwiek odnoszących się do różnych aspektów życia społecznego. Dobro wymiaru sprawiedliwości skonfrontowane zostaje bowiem z potrzebą zapewnienia wiarygodności statystyce publicznej, również będącej dobrem publicznym. Rozwiązanie tej kolizji może nastąpić jedynie przez ustąpienie jednego z dóbr na rzecz drugiego”.

Rzecznik zwrócił uwagę, że wykorzystanie informacji statystycznych w innych celach niż związane ze statystyką publiczną podważa zaufanie respondentów do organów statystycznych, a tym samym godzi w wiarygodność statystyki. Może to spowodować trudne do oszacowania negatywne następstwa dla całego państwa. Uzasadniając tą tezę,

wnioskodawca wskazał, że jakakolwiek próba ujawnienia przez organy statystyczne informacji dotyczących jednostek może na długi czas podważyć zaufanie do tych organów, a w praktyce wpłynąć na liczbę odmów udziału w badaniach oraz przekazywania nierzetelnych i fałszywych danych. Rzecznik zwrócił również uwagę, że o ile władze publiczne dysponują różnymi środkami gromadzenia i weryfikacji informacji dla potrzeb postępowania karnego, o tyle prawidłowe funkcjonowanie tych władz bez rzetelnych i obiektywnych informacji o sytuacji w państwie, zebranych w ramach systemu statystyki publicznej, nie jest możliwe.

Z uwagi na przedstawione argumenty Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że dobro wymiaru sprawiedliwości musi ustąpić na rzecz dobra indywidualnego w postaci zachowania autonomii informacyjnej jednostki oraz nierozzerwalnie związanego z nim dobra publicznego, jakim jest społeczne zaufanie do statystyki publicznej.

Ponadto, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowany art. 180 § 1 k.p.k., przez to, że nie określa przesłanek zwolnienia z tajemnicy zawodowej lub związanej z wykonywaniem określonej funkcji, nie spełnia również innego warunku ograniczenia wolności jednostki, tj. „przesłanki konieczności”. W ocenie Rzecznika, nie można wykluczyć, że organy wymiaru sprawiedliwości będą sięgać po możliwość zwolnienia z tajemnicy zawodowej, pomimo istnienia innych środków umożliwiających ustalenie prawdy. Rzecznik zauważył, że brak przesłanek zwolnienia z tajemnicy zawodowej powoduje ryzyko „pójścia na skróty”, czyli uzyskania materiału dowodowego w określonej sprawie na podstawie danych statystycznych, co może być łatwiejsze niż nierzadko dłuższe prowadzenie postępowania dowodowego.

Zdaniem wnioskodawcy, także tryb zażalenia się na zwolnienie z tajemnicy statystycznej nie jest wystarczający, by chronić informacje statystyczne, skoro w fazie postępowania przygotowawczego decyzja ta w ogóle pozbawiona jest kontroli sądu, czy choćby prokuratury wyższego szczebla, a przepisy przewidują jedynie kontrolę sprawowaną przez prokuratora przełożonego.

1.4. W ocenie Rzecznika, z tych samych względów co autonomia informacyjna jednostki, również naruszenie konstytucyjnego prawa do prywatności, wyrażonego w art. 47 Konstytucji, spowodowane zwolnieniem z tajemnicy statystycznej, nie znajduje oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik wskazał przy tym, że skutek udostępniania przez osoby fizyczne dotyczących ich statystycznych danych osobowych naruszana jest ich sfera prywatności. Także statystyczne dane indywidualne udostępniane przez osoby

prowadzące działalność gospodarczą, w zdecydowanej większości przypadków pozostają pod ochroną art. 47 Konstytucji.

1.5. Kolejny zarzut dotyczy niezgodności art. 180 § 1 k.p.k. z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik wskazał na konsekwencję procesową zasady domniemania niewinności, którą jest reguła wyrażona w art. 74 § 1 k.p.k. Stosownie do niej, oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść. W opinii Rzecznika, ujawnienie danych statystycznych, udostępnionych urzędowi statystycznemu w ramach obowiązku ustawowego, jest sprzeczne z tą regułą.

Według Rzecznika, w sytuacji gdy informacji statystycznych udziela osoba oskarżona lub podejrzana, a także taka, której w toczącym się postępowaniu karnym nie przedstawiono jeszcze żadnego zarzutu, zwolnienie służb statystycznych z tajemnicy zawodowej prowadzi do naruszenia zakazu samooskarżania oraz naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem wnioskodawcy, świadczy to o niezgodności normy zawartej w art. 180 § 1 k.p.k. zarówno z art. 42 ust. 3 jak i z art. 2 Konstytucji. Respondent badania statystycznego, zgodnie z przepisami karnymi ustawy o statystyce publicznej, ma obowiązek zarówno udziału w badaniu, jak i udzielenia prawdziwych informacji. Nie ma jednak gwarancji, że podawane przez niego informacje nie zostaną użyte przeciwko niemu. Tą sytuację wnioskodawca ocenił jako swoistą „pułapkę na obywatela”, niezgodną z art. 2 Konstytucji.

1.6. Rzecznik we wniosku powołał również akty prawa unijnego oraz akty prawne o charakterze międzynarodowym dotyczące funkcjonowania systemów oficjalnej statystyki, m.in.. rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z 22.2.1997, s. 1; dalej: rozporządzenie Rady nr 322/97).

1.7. W końcowej części wniosku Rzecznik podkreślił, że w odniesieniu do art. 180 § 1 k.p.k. zasadne jest przyjęcie wyjątku od reguły *lex specialis derogat legi generali* i w konsekwencji uznanie bezwzględного charakteru tajemnicy statystycznej. Stwierdził, że przemawiają za tym: zasada racjonalności ustawodawcy, wykładnia ustaw zgodna z Konstytucją oraz konieczność respektowania skutków prawnych członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz w ONZ.

2. W piśmie z 6 marca 2009 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o uznanie, że art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim dopuszcza, bez żadnych ograniczeń lub warunków, możliwość zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2 Konstytucji i powołanymi we wniosku Rzecznika przepisami rozporządzenia Rady nr 322/97.

W ocenie Sejmu, art. 180 § 1 k.p.k. w kwestionowanym zakresie narusza art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie tyle z powodu samej dopuszczalności zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej, ile z uwagi na brak wyraźnych przesłanek takiego zwolnienia przez prokuratora lub sąd. Z tych przyczyn – zdaniem Sejmu – kwestionowany przepis w obowiązującym brzmieniu, które pozostawia kwestię ewentualnego zwolnienia całkowicie swobodnemu uznaniu sądu lub prokuratora, narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, bezwarunkowe i nieograniczone uprawnienie organów wymiaru sprawiedliwości do zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. narusza art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza w sytuacji, gdy wskazaną tajemnicą objęte są dane osobiste dotyczące życia prywatnego bądź rodzinnego określonej osoby. W takim przypadku ochrona danych statystycznych powinna być zaostrzona, co wcale nie oznacza, że absolutna. W ocenie Sejmu, stanowiska tego nie można jednak przyjąć w sytuacji, gdy dane statystyczne zawierają informacje dotyczące sfery ekonomicznej osób prawnych.

Sejm w swoim stanowisku wskazał, że art. 42 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem badania konstytucyjności kwestionowanego art. 180 § 1 k.p.k.

Zdaniem Sejmu, art. 180 § 1 k.p.k. jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa. Osoba, która przekazała organowi statystycznemu nierzetelne informacje albo informacje zgodne ze stanem rzeczywistym, lecz świadczące o jej działalności niezgodnej z prawem, nie może zasadnie oczekiwać uniknięcia ujemnych dla siebie skutków prawnych.

Według Sejmu odniesienie rozporządzenia Rady nr 322/97 do oceny art. 180 § 1 k.p.k. możliwe byłoby jedynie w zakresie tworzenia statystyk UE.,

3. W piśmie z 15 kwietnia 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala

na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, jest zgodny z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 12 ustawy o statystyce publicznej, jako przepis ogólny, nie może wyłączać zastosowania art. 180 § 1 k.p.k. Zdaniem Prokuratora Generalnego, absolutny charakter tajemnicy statystycznej powinien wynikać wprost z przepisów kodeksu postępowania karnego, skoro kształtowanie ograniczeń dowodowych stanowi domenę ustawy karnoprocesowej. Przepisy tej ustawy nie przewidują jednak takiego uregulowania, które byłoby zbliżone na przykład do art. 178 pkt 2 k.p.k. wprowadzającego bezwzględny zakaz przeprowadzenia dowodu z zeznań duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowany art. 180 § 1 k.p.k. – w przeciwieństwie do art. 180 § 2 k.p.k. – nie zawiera wprost przesłanek zwolnienia z zachowania tajemnicy statystycznej, jednakże przesłanki te wynikają z zasad ogólnych procesu karnego, a w szczególności z zasady prawdy materialnej.

Rozważając zasadność zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że zachowanie tajemnicy statystycznej nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, skoro podstawę tego prawa stanowi ustawa. Zauważył, że art. 51 ust. 2 Konstytucji przewiduje możliwość ograniczenia tajemnicy, którą zostały objęte informacje o obywatelach, jeśli tego rodzaju działanie władz jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Również art. 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje przesłankę konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej wcale nie uchyla tej tajemnicy, skoro przesłuchanie osoby zwolnionej z tego obowiązku ma miejsce na rozprawie z wyłączeniem jawności, natomiast art. 181 k.p.k. przewiduje szczególną ochronę protokołu z przesłuchania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przewidziany w postępowaniu karnym mechanizm kontroli decyzji o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej jest wystarczający z punktu widzenia konstytucyjnych wymogów zachowania autonomii informacyjnej jednostki oraz spełnienia standardów „konieczności” ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw. W jego ocenie, nie można porównywać mechanizmu zaskarżania przewidzianego dla zwolnienia w trybie art. 180 § 1 k.p.k. z sytuacją określoną w art. 180 § 2 k.p.k. Wprowadzenie kontroli instancyjnej, a w postępowaniu

przygotowawczym kontroli sądowej, postanowienia o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej wydane na podstawie art. 180 § 2 k.p.k. uzasadnione jest tym, że przepis ten przewiduje zakaz dowodowy, który wywiera dalej idące skutki dla procesu karnego niż podobne rozstrzygnięcie podjęte w trybie art. 180 § 1 k.p.k.

W ocenie Prokuratora Generalnego, argumenty przemawiające za zgodnością art. 180 § 1 k.p.k. z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przemawiają również za uznaniem tego przepisu za zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozważając zasadność zarzutu naruszenia art. 42 ust. 3 Konstytucji przez kwestionowany przepis ustawy, Prokurator Generalny wskazał, że zasada domniemania niewinności nie dotyczy sytuacji niezwiązanych z procedurą, której celem jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji. Poza zakresem zasady domniemania niewinności znajduje się również postępowanie związane z obowiązkiem przekazania przez podmiot poddany badaniom statystycznym danych osobowych albo danych indywidualnych na podstawie przepisów ustawy o statystyce publicznej. Z tych przyczyn Prokurator Generalny uznał, że art. 42 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 180 § 1 k.p.k.

Uzasadniając stanowisko co do zgodności art. 180 § 1 k.p.k. z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że prawo wynikające z zasady *nemo se ipsum accusare tenetur* przysługuje w postępowaniu karnym tylko podejrzanemu (oskarżonemu), w związku z czym nie musi on ujawniać żadnych informacji, w tym objętych tajemnicą statystyczną. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest usprawiedliwione oczekiwanie podmiotu przekazującego organowi statystyki publicznej dane osobowe albo dane indywidualne wskazujące na popełnienie przestępstwa, że dane te nie zostaną wykorzystane w postępowaniu karnym.

W odniesieniu do przytoczonego we wniosku Rzecznika rozporządzenia Rady nr 322/97, Prokurator Generalny stwierdził, że w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży orzekanie o ewentualnej kolizji art. 180 § 1 k.p.k. ze wskazanym rozporządzeniem.

4. W odpowiedzi na wezwanie przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, w pismach z 15 września 2009 r. oraz 30 sierpnia 2011 r. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS) udzielił informacji dotyczących

praktyki zwalniania przez prokuratorów z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej, a także przedstawił informacje dotyczące zakresu przedmiotowego statystyki europejskiej.

Z pism Prezesa GUS wynika, że od 2007 r. do 30 sierpnia 2011 r. wydano ogółem 102 postanowienia w trybie art. 180 § 1 k.p.k. wobec organów statystyki lub pracowników tych organów. W postanowieniach zwalniano organy statystyczne bądź ich poszczególnych pracowników z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej oraz żądano wydania dokumentów statystycznych. Żądano wydania m.in. sprawozdań podmiotów gospodarczych, a w szczególności potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii sprawozdań F-01, dokumentacji statystycznej R-05, a także oryginałów kart statystycznych do kart zgonów. W kilku postanowieniach prokuratorzy występowali również o informacje związane z numerem REGON określonego podmiotu: przykładowo o wydanie danych osobowych osoby posługującej się określonym numerem, czy też o wydanie dokumentów związanych z uzyskaniem numeru identyfikacyjnego określonego podmiotu.

Zdaniem Prezesa GUS, zarówno prokuratury jak i sądy mogły uzyskać dane, o których udostępnienie występowały do organów statystyki, bezpośrednio od podmiotów gospodarczych lub z rejestrów sądowych, bądź od Urzędu Stanu Cywilnego lub z dokumentacji medycznej szpitali, oddziałów ratownictwa medycznego i innych jednostek medycznych.

Prezes GUS wskazał, że ani razu po wydaniu postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy statystycznej, nie udzielono informacji, których udostępnienia żądał prokurator. Wskazano, że prokuratura uwzględniała zażalenia na postanowienia o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej, ale tylko z uwagi na okoliczność zniszczenia dokumentów statystycznych na podstawie przepisów dotyczących sposobu postępowania z dokumentacją, albowiem wszystkie dokumenty przekazane służbom statystycznym służą jedynie do celów statystycznych i stanowią dokumentację niearchiwalną.

5. W związku ze zmianą art. 180 § 1 k.p.k. Trybunał Konstytucyjny wystąpił do wnioskodawcy oraz uczestników postępowania o zajęcie stanowiska wobec nowej sytuacji normatywnej.

W piśmie z 8 lutego 2011 r. Rzecznik podtrzymał swoje stanowisko wyrażone we wniosku z 27 października 2008 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 180 § 1 k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 108 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie

informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228; dalej: ustawa o ochronie informacji niejawnych), w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, nowelizacja art. 180 § 1 k.p.k. dokonana przez art. 108 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych nie wprowadza zmian w zakresie ochrony tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Wskazana nowelizacja dotyczy bowiem jedynie tajemnicy służbowej. Rzecznik przypomniał, że tajemnica statystyczna w nauce i w praktyce wymiaru sprawiedliwości uważana jest za tajemnicę związaną z wykonywaniem zawodu lub funkcji w rozumieniu art. 180 § 1 k.p.k. Oznacza to, że tajemnica statystyczna może być uchylona w trybie art. 180 § 1 k.p.k. Rzecznik podkreślił, że kluczowe tezy wniosku zachowują aktualność i przypomniał podstawowe zarzuty wniosku wraz z argumentacją na ich poparcie.

Prokurator Generalny w piśmie z 25 lutego 2011 r. w całości podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z 15 kwietnia 2009 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nowelizacja art. 180 § 1 k.p.k. wprowadziła dwie zmiany w treści tego przepisu. Pierwsza z nich stanowi konsekwencję rezygnacji w ustawie o ochronie informacji niejawnych z podziału informacji niejawnych na tajemnicę służbową i państwową. Ponieważ tajemnica statystyczna stanowi jedną z tajemnic zawodowych, zatem w tym zakresie art. 180 § 1 k.p.k. nie uległ zmianie. Druga zmiana art. 180 § 1 k.p.k. polega na dodaniu na końcu tego przepisu przecinka i fragmentu tekstu: „jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej”. Zdaniem Prokuratora, zmiana ta nie oznacza jednak wprowadzenia regulacji *lex specialis* wobec każdej określonej w art. 180 § 1 k.p.k. informacji niejawnej lub tajemnicy, czego skutkiem mogłaby być ich niewzruszalność, w sytuacji gdyby za takie zostały uznane w odrębnych ustawach. Konkluzja ta wynika z rezultatów wykładni systemowej i funkcjonalnej. Dodany fragment art. 180 § 1 k.p.k. – w ocenie Prokuratora Generalnego – oznacza jedynie konieczność uwzględniania w procedurze zwalniania z określonych w nim informacji i tajemnic, przepisów szczególnych, które regulują tę procedurę w sposób odmienny. Reasumując, Prokurator Generalny stwierdził, że zmiana stanu prawnego nie ma wpływu na jego stanowisko w niniejszej sprawie.

W piśmie z 16 marca 2011 r. Sejm przedstawił dodatkowe wyjaśnienia w niniejszej sprawie, podtrzymując w pełni swoje wcześniejsze stanowisko. Zdaniem Sejmu, nowelizacja art. 180 § 1 k.p.k. nie ma wpływu na przedstawiony przez Rzecznika problem konstytucyjny, a tym samym nie dezaktualizuje wcześniejszego stanowiska w tej

sprawie. Sejm wskazał, że uzupełnienie art. 180 § 1 k.p.k. o fragment „jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej” nie ma znaczenia dla problemu konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie. Dodany fragment – w ocenie Sejmu – odnosi się bowiem do sytuacji, w których „ustawa szczególna” w sposób odrębny reguluje tryb zwalniania z zachowania tajemnic określonych w tym przepisie, a to w przypadku ustawy o tajemnicy statystycznej nie ma miejsca.

II

Na rozprawie 13 grudnia 2011 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich doprecyzował zakres zaskarżenia, wskazując, że niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu polega, zdaniem wnioskodawcy, na braku określenia przesłanek zwolnienia z tajemnicy statystycznej oraz braku odpowiedniego trybu kontroli postanowienia o zwolnieniu z tej tajemnicy.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Przedstawiciel Sejmu dokonał zmiany stanowiska Sejmu co do punktu 3 *petitum* stanowiska wyrażonego w piśmie z 6 marca 2009 r. wnosząc o uznanie kwestionowanego przepisu za zgodny z art. 2 Konstytucji.

Stanowisko w sprawie zajęli również przedstawiciele Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wezwanego w trybie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

III

1. Przedmiot kontroli.

W dniu złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) kwestionowany art. 180 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) miał następujące brzmienie: „Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy”. Przepis ten został zmieniony przez art. 108 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228; dalej: ustawa o ochronie informacji niejawnych).

Zgodnie z brzmieniem art. 180 § 1 k.p.k. w dniu orzekania przez Trybunał w niniejszej sprawie: „Osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności «zastrzeżone» lub «poufne» lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej”.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowiska wnioskodawcy i uczestników postępowania, że mimo zmiany zaskarżonego przepisu nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, a sprawa nadaje się do merytorycznego rozpoznania.

Art. 180 § 1 k.p.k. został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej. Zwolnienie to może dotyczyć zarówno złożenia zeznań w postępowaniu jak i wykorzystania dokumentów zawierających informacje objęte tajemnicą statystyczną. Stosownie do art. 226 k.p.k.: „W kwestii wykorzystania dokumentów zawierających informacje niejawne lub tajemnicę zawodową, jako dowodów w postępowaniu karnym, stosuje się odpowiednio zakazy i ograniczenia określone w art. 178-181. Jednakże w postępowaniu przygotowawczym o wykorzystaniu, jako dowodów, dokumentów zawierających tajemnicę lekarską decyduje prokurator”. Z wniosku Rzecznika oraz z informacji przedstawionych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS) wynika, że postanowienia prokuratorów o zwolnieniu z zachowania tajemnicy statystycznej zawierają żądania wydania określonych dokumentów statystycznych bądź poświadczonych za zgodność kopii tych dokumentów.

2. Wzorce kontroli i problemy konstytucyjne.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.; dalej: ustawa o statystyce) oraz aktów wykonawczych do tej ustawy jednostki obowiązane są do przekazywania określonych informacji na cele statystyczne.

Wnioskodawca nie kwestionuje tego obowiązku. Podważa natomiast zgodność z Konstytucją art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim informacje jednostek przekazane na cele statystyczne mogłyby być udostępniane na inne cele, a mianowicie na użytek toczącego się postępowania karnego. Udostępnienie informacji może nastąpić przez ich przekazanie prokuratorowi lub sądowi, w formie zeznań świadków lub części w formie dokumentów bez zgody i wiedzy osób, których te informacje dotyczą.

Wnioskodawca zarzuca normie zawartej w art. 180 § 1 k.p.k. w zaskarżonym zakresie przede wszystkim naruszenie prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej jednostki. We wniosku przedstawione zostały argumenty, które zdaniem Rzecznika, przemawiają za niezgodnością kwestionowanego przepisu z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, zwolnienie z tajemnicy statystycznej może prowadzić do naruszenia zakazu samooskarżania wynikającego z zasady domniemania niewinności określonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Kolejny zarzut dotyczy naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem wnioskodawcy, z przepisów ustawy o statystyce wynika obowiązek udziału w badaniu, jak i udzielania prawdziwych informacji, które mogą być użyte przeciwko niemu w postępowaniu karnym, co stanowi swoistą „pułapkę na obywatela”, niezgodną z art. 2 Konstytucji.

We wniosku zostało powołane także rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z 22.02.1997, s. 1). Akt ten został zastąpiony przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE)-nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 87 z 31.02.2009, s. 164). Rozporządzenie unijne nie zostało powołane przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Ponadto, stosownie do art. 188 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do badania zgodności ustaw z aktami unijnego prawa wtórnego (pochodnego).

3. Znaczenie statystyki publicznej i tajemnicy statystycznej.

3.1. Rzecznik przytoczył we wniosku argumenty, które świadczą o szczególnej roli statystyki publicznej w życiu publicznym. Trybunał Konstytucyjny podziela tę ocenę. Prawidłowo funkcjonująca statystyka publiczna stanowi istotny element prawidłowo funkcjonującego państwa. Ma znaczenie dla podejmowania decyzji o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym jak również dla stanowienia i stosowania prawa.

Statystyka publiczna stanowi wartość, której znaczenie wynika z przepisów ustawy o statystyce. Jedynie w sposób pośredni statystyka służy realizacji niektórych wartości i celów wyrażonych w Konstytucji. Jak wynika z preambuły do Konstytucji, jedną z wartości jest zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Dla efektywnego funkcjonowania państwa niezbędne jest oparcie działań organów państwowych na wiedzy o rzeczywistym obrazie społeczeństwa i gospodarki. Informacje te konieczne są również w celu realizacji określonych norm zawartych w Konstytucji, wyznaczających treść i sposób działania organów państwowych, takich jak zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5) czy społeczna gospodarka rynkowa (art. 20).

Wnioskodawca przytoczył poglądy doktryny, z których wynika, że warunkiem prawidłowo funkcjonującej tajemnicy statystycznej jest wysoki poziom ochrony danych przekazywanych urzędowi statystycznym. Skutkiem udostępnienia danych statystycznych prokuratorom na potrzeby postępowania karnego byłaby niechęć do dostarczania sprawozdań statystycznych, a w konsekwencji pogorszenie jakości informacji statystycznych.

3.2. Możliwość zbierania określonych danych oraz obowiązek ich przekazywania wynika z przepisów ustawy o statystyce. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy: „Statystyka publiczna jest uprawniona do zbierania ze wszystkich dostępnych źródeł, określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej albo w odrębnych ustawach, i do gromadzenia danych statystycznych od i o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności, zwanych dalej «danymi indywidualnymi», oraz danych statystycznych od i o osobach fizycznych dotyczących ich życia i sytuacji, zwanych dalej «danymi osobowymi»”. Program badań statystycznych statystyki publicznej ustala Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia (zob. art. 18 ustawy o statystyce). Z kolei Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wzory formularzy sprawozdawczych i objaśnienia co do sposobu ich wypełniania oraz wzory kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej (zob. art. 31 ustawy o statystyce).

Badania statystyczne mogą być przeprowadzane na zasadzie obowiązku albo udziału dobrowolnego (art. 6 ust. 2 ustawy o statystyce). W pierwszej sytuacji, podmioty określone w programie są obowiązane do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie pełnych i wyczerpujących informacji w zakresie, formie i terminach określonych w sposób szczegółowy w programie badań statystycznych

statystyki publicznej (art. 7 ust. 1 ustawy o statystyce). Art. 56 ust. 1 ustawy o statystyce przewiduje grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności za przekazanie, wbrew obowiązkowi, danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym. Z kolei za odmowę wykonania obowiązku statystycznego albo udzielenia informacji lub za przekazanie informacji po terminie przewidziano karę grzywny (art. 57 i art. 58 ustawy o statystyce).

3.3. Ustawa o statystyce zawiera również przepisy dotyczące tajemnicy statystycznej Zgodnie z art. 10 ustawy o statystyce: „Zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie; dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych prowadzonych przez te służby; udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych dla innych niż podane celów jest zabronione (tajemnice statystyczne)”.

Ustawa o statystyce zawiera przepisy wprowadzające zakaz publikacji i udostępniania danych jednostkowych oraz informacji statystycznych możliwych do powiązania ich z konkretną osobą (art. 38). Organem obowiązany do zapewnienia przechowywania zgromadzonych danych statystycznych w sposób gwarantujący przestrzeganie tajemnicy statystycznej jest Prezes GUS (art. 39 ustawy o statystyce). Ponadto ustawa ta przewiduje sankcje karne w razie naruszenia tajemnicy statystycznej (art. 54 i art. 55).

Ochronie tajemnicy statystycznej służy art. 12 ustawy o statystyce, który stanowi, że: „Pracownicy służb statystyki publicznej, rachmistrze spisowi, ankieterzy statystyczni oraz inne osoby wykonujące czynności w imieniu i na rzecz statystyki publicznej, mający bezpośredni dostęp do danych indywidualnych i danych osobowych, są obowiązani do bezwzględnego przestrzegania tajemnicy statystycznej i mogą być dopuszczeni do wykonywania tych czynności po złożeniu w urzędzie statystycznym albo innej jednostce organizacyjnej służb statystyki publicznej pisemnego przyrzeczenia (...)”.

4. Znaczenie prawidłowego przebiegu postępowania karnego.

Organizacja sprawnie funkcjonującego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości zapewniającego wykrywanie przestępców i ich skuteczne osądzenie należy do podstawowych zadań państwa. Państwo bowiem jest odpowiedzialne za zapewnienie

porządku publicznego w państwie (zob. wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104). Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia jednostkom normalnych warunków funkcjonowania w ramach społeczeństwa. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że prawo karne jest w swojej zasadniczej funkcji prawem publicznym. Prawo karne stoi na straży zarówno interesów wspólnoty jak i indywidualnych interesów jej członków, których respektowanie tworzy „warunki harmonijnego funkcjonowania życia społecznego” (wyrok z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52).

Postępowanie karne służy przede wszystkim doprowadzeniu do słusznego zastosowania normy prawa karnego materialnego. Jedną z podstawowych zasad procesu karnego jest zasada prawdy materialnej. Zgodnie z art. 2 k.p.k., określającym cele postępowania karnego, podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne. Jeśli w związku z utrudnieniem w dojściu do prawdy nie ma możliwości udowodnienia winy oskarżonego, to nie można wydać wyroku skazującego (zob. J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 91-95). To znaczy, że efektywność wymiaru sprawiedliwości i postępowania karnego w znacznej mierze zależy od zapewnienia możliwości ustalenia faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy karnej i ewentualnego ukarania sprawcy przestępstwa.

Należy zauważyć, że w określonych sytuacjach dochodzi do kolizji między interesem wymiaru sprawiedliwości i celami postępowania karnego a interesem prywatnym jednostki lub innym istotnym interesem publicznym.

5. Zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

5.1. Art. 180 § 1 k.p.k. zawiera normę, zgodnie z którą osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej mogą odmówić zeznań w charakterze świadka w postępowaniu co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek. Decyzja o skorzystaniu z uprawnienia do odmowy zeznań należy do świadka, na którym ciąży obowiązek dyskrecji wynikający z przepisów dotyczących określonej tajemnicy zawodowej. Obowiązek ten ma charakter pozaprocesowy, co oznacza, że jego nieprzestrzeganie i złożenie zeznań lub udostępnienie dokumentów chronionych tajemnicą zawodową nie ma znaczenia dla poprawności postępowania karnego (zob. M. Rusinek, *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 89).

Z art. 226 w związku z art. 180 § 1 k.p.k. wynika możliwość odmowy wydania dokumentów zawierających informacje objęte tajemnicą statystyczną.

Art. 180 § 1 *in fine* k.p.k. przewiduje natomiast, że prokurator lub sąd mogą zwolnić obowiązującą osobę z obowiązku zachowania tajemnicy. Zwolnienie takie oznacza, że świadek nie ma możliwości uchylenia się od złożenia zeznań z uwagi na obowiązek dyskrecji (zob. M. Rusinek, *Tajemnica...*, s. 113). Na podstawie art. 226 w związku z art. 180 § 1 k.p.k. prokurator lub sąd mogą zdecydować o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej co do określonych dokumentów zawierających informacje objęte tą tajemnicą.

Z przedstawionych we wniosku zarzutów wynika, że Rzecznik kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 180 § 1 k.p.k. właśnie w tej części, która przewiduje możliwość zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej co do okoliczności objętych tym obowiązkiem.

5.2. Szczególne rozwiązanie dotyczące zwalniania z tajemnicy przewiduje art. 180 § 2 k.p.k.: „Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej lub dziennikarskiej mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie decyduje sąd, na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie”.

O ile art. 180 § 1 k.p.k. nie wymienia konkretnych rodzajów tajemnic, o tyle art. 180 § 2 odnosi się do dokładnie wymienionych rodzajów tajemnic; krąg tych tajemnic był poszerzany w wyniku kolejnych nowelizacji kodeksu.

Art. 180 § 2 k.p.k. stanowi zakaz dowodowy. Dla przesłuchania osoby w charakterze świadka, który obowiązany jest do przestrzegania jednej z tajemnic zawodowych wymienionych w tym przepisie, konieczne jest zezwolenie sądu (zob. P. Sowiński, *Prawo świadka do odmowy zeznań w procesie karnym*, Warszawa 2004, s. 156).

Pomiędzy konstrukcją z art. 180 § 1 k.p.k. a unormowaniem z art. 180 § 2 k.p.k. występuje różnica dotycząca organu, który ma kompetencje zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy. Na podstawie art. 180 § 2 k.p.k. kompetencja do decydowania w tej kwestii należy do sądu, przy czym w postępowaniu przygotowawczym następuje

to na wniosek prokuratora. Natomiast, zgodnie z art. 180 § 1 k.p.k. decyzję o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania tajemnicy zawodowej może podjąć zarówno sąd, jak i prokurator.

Tajemnica statystyczna nie została wymieniona w art. 180 § 2 k.p.k. W stosunku do tajemnicy statystycznej nie występuje również ograniczenie zakresu przedmiotowego zwolnienia z tajemnicy analogiczne do tajemnicy dziennikarskiej (art. 180 § 3-5 k.p.k.). Wobec powyższego należy stwierdzić, że tryb zwolnienia z tajemnicy statystycznej jako tajemnicy zawodowej w obecnym stanie prawnym unormowany jest w art. 180 § 1 k.p.k.

5.3. W orzecnictwie i doktrynie prawnej przyjmuje się, że art. 180 § 1 k.p.k. stanowi *lex specialis* względem przepisów ustaw, które wprowadzają poszczególne obowiązki zachowania tajemnicy związane z wykonywaniem określonego zawodu (por. wyrok TK z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107; uchwała SN z 22 listopada 2002 r., sygn. akt I KZP 26/02, OSNKW nr 1-2/2003, poz. 6, uchwała SN z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt I KZP 5/94, OSNKW nr 7-8/1994, poz. 41 z glosą A. Gaberle, „Państwo i Prawo” nr 4/1995, s. 106). Wskazuje się, że inaczej ukształtowana jest relacja między art. 180 § 1 k.p.k. a art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535, ze zm.), który to przepis w sposób wyraźny wprowadza bezwzględny zakaz dowodowy polegający na zakazie przesłuchiwania w charakterze świadka osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy (por. uchwała SN z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt I KZP 6/05, OSNKW nr 4/2005, poz. 39), oraz między art. 180 § 1 k.p.k. a art. 105-106b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.), które określają odrębne przesłanki i tryb zwalniania z tajemnicy bankowej.

Na rozważenie zasługuje w tym kontekście nowelizacja art. 180 § 1 k.p.k. dokonana przez art. 108 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych, która weszła w życie 2 stycznia 2011 r. Stosownie do art. 180 § 1 *in fine* k.p.k. prokurator lub sąd mogą zwalniać z obowiązku zachowania określonej tajemnicy, „jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej”. Prokurator Generalny i Sejm w pisemnych stanowiskach uzupełniających wskazali, że fragment ten dotyczy możliwości uregulowania w odmienny sposób trybu zwolnienia z obowiązku przestrzegania określonej tajemnicy. Jako przykłady takich rozwiązań można wskazać: tajemnicę sędziowską (zob. art. 85 § 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. Nr 240,

poz. 2052, ze zm.), tajemnicę prokuratorską (zob. art. 48 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.) oraz tajemnicę komorniczą (art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji; Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny uznaje za trafne przedstawione wyżej stanowisko wnioskodawcy i uczestników postępowania. Art. 180 § 1 k.p.k. jest przepisem szczególnym wobec przepisów ustawowych ustanawiających tajemnicę statystyczną, a zatem może stanowić podstawę prawną zwolnienia z tej tajemnicy. Przepisy ustawy o statystyce wyłączające możliwość wykorzystania informacji objętych tajemnicą statystyczną do innych celów niż związane ze statystyką publiczną nie stanowią „ustawy szczególnej”, o której mowa w art. 180 § 1 *in fine* k.p.k.

Powyższe stwierdzenie nie przesądza jeszcze rozstrzygnięcia Trybunału co do zgodności z Konstytucją normy zawartej w art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie dotyczącym zwolnienia z tajemnicy statystycznej. W tym celu wymagana jest konfrontacja zaskarżonego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi przez wnioskodawcę.

6. Zarzut naruszenia art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał w kwestii zgodności przepisów ustawowych z art. 51 Konstytucji statuującym autonomię informacyjną jednostki lub z art. 47 Konstytucji gwarantującym prawo do prywatności. W niektórych sprawach jako wzorce kontroli wskazywane były oba powołane wyżej przepisy. W takich sytuacjach Trybunał badał zgodność określonego przepisu z tymi wzorcami w ramach jednego zarzutu (por. na przykład wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Art. 47 i art. 51 Konstytucji chronią tę samą wartość konstytucyjną – sferę prywatności. 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 tymi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyroki z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3 oraz z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Wynika z tego, że art. 51 Konstytucji stanowi szczególny środek ochrony tych samych wartości, które chronione są

za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Prywatność dotyczy bowiem także ochrony informacji dotyczących określonego podmiotu (zob. wyrok z 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81).

Biorąc pod uwagę, że art. 47 oraz art. 51 Konstytucji chronią tę samą wartość konstytucyjną oraz uwzględniając sposób argumentacji wnioskodawcy, Trybunał uznaje za zasadne zbadanie w ramach jednego zarzutu zgodności art. 180 § 1 k.p.k. z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.2. Według wnioskodawcy, statystyka publiczna stanowi dobro publiczne nierozzerwalnie wiążące się z dobrem indywidualnym, jakie stanowi ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz prawo do prywatności. Tym samym, w ocenie Rzecznika, statystyka publiczna z uwagi na nierozzerwalne powiązanie wskazanych wartości podlega ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał zauważa, że owo powiązanie interesu publicznego i indywidualnego nie zostało wykazane we wniosku w sposób jasny. Jednakże należy stwierdzić jego istnienie. Art. 180 § 1 k.p.k., przewidujący możliwość odmowy udostępnienia informacji lub dokumentów objętych tajemnicą statystyczną, chroni dwie wartości: prawidłowo funkcjonującą statystyką publiczną oraz prywatność jednostek udzielających informacji. Z kolei, dopuszczając zwolnienie z tajemnicy statystycznej, zaskarżony przepis chroni inny interes publiczny – jakim jest dobro wymiaru sprawiedliwości. Dobro to pozostaje jednak w konflikcie z ochroną prywatności i autonomii informacyjnej podmiotu, od którego pochodzą informacje statystyczne, a także z innym interesem publicznym, jakim jest statystyka publiczna, wraz z będącym jej składnikiem – tajemnicą statystyczną.

Okoliczność, że jednostka, której dotyczą informacje objęte tajemnicą statystyczną, nie uczestniczy w procedurze określonej w art. 180 § 1 k.p.k. nie oznacza, że zaskarżony przepis ten nie może podlegać kontroli z punktu widzenia ochrony jej prywatności. Zwolnienie z tajemnicy statystycznej oznacza bowiem udostępnienie organowi prowadzącemu postępowanie karne informacji dotyczących jednostki. Oznacza to, że zastosowanie mechanizmu zwolnienia z tajemnicy statystycznej stanowi ingerencję w sferę prywatności jednostki. Z tych względów Trybunał uznaje art. 47 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji za adekwatne wzorce kontroli konstytucyjności art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie zwolnienia z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej.

6.3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawo do prywatności oraz ochrona autonomii informacyjnej jednostki nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, aby ograniczenia te czyniły zadość wymaganiom konstytucyjnym. Już z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika, że władze publiczne mogą pozyskiwać i udostępniać informacje o obywatelach „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Ponadto, zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału, ingerencja w autonomię informacyjną przez pozyskiwanie informacji o obywatelach powinna odpowiadać warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że ograniczenia autonomii informacyjnej i prywatności jednostek mogą następować przy poszanowaniu zasady proporcjonalności (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli są ustanawiane w ustawie oraz gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz pod warunkiem, że nie naruszają istoty wolności i praw. Każde ograniczenie praw i wolności musi być zatem oceniane pod kątem jego konieczności, czyli innymi słowy, czy tego samego celu nie można było osiągnąć, przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela i w mniejszym stopniu ingerujących w sferę jego wolności i praw (zob. przykładowo wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Jeśli natomiast chodzi o wartości, ze względu na które następuje pozyskiwanie informacji o jednostkach, to oprócz wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą także wystąpić dalsze stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji, jeśli uzna się za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

6.4. Wnioskodawca i uczestnicy postępowania nie podważają dopuszczalności pozyskiwania informacji statystycznych od osób fizycznych i podmiotów gospodarki narodowej; kwestia ta znajduje się poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Zagadnieniem, które należy rozważyć, jest to, jakie warunki muszą być spełnione, aby informacje pozyskane na cele statystyki publicznej mogły być wykorzystane w postępowaniu karnym.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wyrażonego we wniosku Rzecznika, że dobro statystyki publicznej dominuje nad dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Nie da się abstrakcyjnie określić relacji między dobrem statystyki publicznej a dobrem wymiaru sprawiedliwości, w kategoriach „wyższe – niższe”, czy „ważniejsze – mniej ważne”. Brak jest jednak podstaw do wprowadzania bezwzględnego zakazu wykorzystywania informacji objętych tajemnicą statystyczną w ramach postępowania karnego. Tajemnica statystyczna nie ma charakteru absolutnego. Dobro wymiaru sprawiedliwości stanowi istotną wartość prawidłowo funkcjonującego państwa prawa. W wielu sytuacjach udostępnienie informacji statystycznych na potrzeby postępowania karnego może okazać się niezbędne. Organy prowadzące postępowanie dowodowe dążą do ustalenia możliwie największej liczby faktów przydatnych do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia określonej sprawy na podstawie prawdziwych ustaleń faktycznych. Z tego punktu widzenia, uzyskanie przez organy wymiaru sprawiedliwości informacji przekazywanych na cele statystyczne może przyczynić się do wydania prawidłowego orzeczenia.

Należy wszakże ustalić warunki, jakie powinny spełniać normy stanowiące podstawy zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej. Przy ocenie tych warunków istotne znaczenie ma okoliczność, że informacje uzyskane przez służby statystyki publicznej dotyczące określonej osoby przekazywane na cele postępowania karnego nie podlegają upublicznieniu. Ewentualne upublicznienie tych informacji oznaczałoby głębszą ingerencję w sferę prywatności i wymagałoby bardziej restrykcyjnych warunków zwolnienia z tajemnicy statystycznej. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że przepisy dotyczące postępowania karnego zawierają gwarancje ochrony poufnych informacji ujawnionych w toku postępowania. Przede wszystkim, z art. 181 § 1 k.p.k. wynika, że sąd przesłuchuje osobę zwolnioną z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej na rozprawie z wyłączeniem jawności. Z kolei art. 181 § 2 stanowi, że Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, sposób sporządzania, przechowywania i udostępniania protokołów przesłuchań oskarżonych, świadków, biegłych i kuratorów, a także innych dokumentów lub przedmiotów, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji, jak również dopuszczalny sposób powoływania się na takie przesłuchania, dokumenty i przedmioty w orzeczeniach i pismach procesowych, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwej ochrony tajemnicy przed nieuprawnionym ujawnieniem. Art. 241 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) stanowi, że ten kto bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały

ujawnione w postępowaniu sądowym, albo wiadomości z rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał uznał za niezbędne rozważenie, czy w świetle art. 180 § 1 k.p.k. spełnione jest wymaganie wynikające z zasady proporcjonalności, aby zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej następowało tylko wówczas, gdy jest to konieczne.

6.5. Art. 180 § 1 k.p.k. nie określa warunków dopuszczalności zwolnienia przez sąd lub prokuratora z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej osoby obowiązanej do jej przestrzegania. Trybunał Konstytucyjny wskazywał we wcześniejszym orzecznictwie, że: „art. 180 § 1 k.p.k. tworzy pewną zasadę, obowiązującą w stosunku do osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy służbowej lub zawodowej. Sam przepis przewiduje jednak możliwość zwolnienia ich przez sąd lub w postępowaniu przygotowawczym prokuratora, bez konieczności zachowania szczególnych przesłanek” (zob. wyrok z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03).

Art. 180 § 1 k.p.k. jest zbliżony do poprzednio obowiązującego art. 163 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96, ze zm.; dalej: d.k.p.k.), który również nie przewidywał przesłanek dopuszczalności zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej, tajemnicy zawodowej oraz tajemnicy związanej z wykonywaniem określonej funkcji. W odniesieniu do art. 163 d.k.p.k. w orzecznictwie ukształtował się jednak pogląd, zgodnie z którym zwolnienie z tajemnicy na jego podstawie mogło nastąpić tylko wtedy, gdy ujawnienie okoliczności objętych tajemnicą było nieodzowne dla prawidłowego wyrokowania w sprawie (zob. uchwała SN z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt I KZP 5/94). Zdaniem Sądu Najwyższego, zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy mogło nastąpić tylko wtedy, gdy związane jest z okolicznościami objętymi tajemnicą niezbędnymi dla rozstrzygnięcia określonej sprawy karnej. Oznacza to brak możliwości dokonania ustaleń za pomocą innych środków dowodowych, przy jednoczesnym wyczerpaniu istniejących w danej sprawie źródeł dowodowych (zob. uchwała SN z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I KZP 15/94, OSNKW nr 1-2/1995, poz. 1).

6.6. Należy zauważyć, że sytuacja pod rządami obecnego k.p.k. zmieniła się w porównaniu z poprzednim stanem prawnym. W obecnym kodeksie postępowania karnego z 1997 r. znajduje się bowiem art. 180 § 2 k.p.k., który zawiera wyraźnie

określone warunki zwolnienia z obowiązku zachowania wymienionych w nim tajemnic zawodowych. Może to mianowicie nastąpić „tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu”.

Taki kształt omawianej regulacji mógłby sugerować, że jedynie w przypadku tajemnic zawodowych wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k. konieczne jest spełnienie warunku konieczności zwolnienia z obowiązku przestrzegania tych tajemnic, natomiast decyzja o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania pozostałych tajemnic zawodowych mogłaby być podjęta także w innych, niesprecyzowanych sytuacjach. Co prawda rozumowanie *a contrario* jest zawodne, jednakże różnica między sformułowaniami art. 180 § 1 i 2 k.p.k. stwarza możliwość różnych interpretacji.

7. Praktyka wydawania postanowień o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej.

7.1. Prezes GUS przekazał Trybunałowi w pismach z 15 września 2009 r. oraz z 30 sierpnia 2011 r. informacje o stosowaniu w praktyce art. 180 § 1 k.p.k., a mianowicie przykłady postanowień zwalniających z tajemnicy statystycznej. Były one wydawane wyłącznie przez prokuratorów, nie zaś przez sądy. Postanowienia te nie były przy tym respektowane, tj. żądane informacje nie były przekazywane prokuratorom. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy badanie stosowania zaskarżonych norm prawnych. Niemniej jednak, w związku ze wskazanymi wyżej różnymi możliwościami interpretacyjnymi art. 180 § 1 k.p.k. w odniesieniu do przesłanki niezbędności informacji statystycznych dla potrzeb postępowania karnego, celowa jest syntetyczna analiza i ocena dotychczasowej praktyki.

Prokuratorzy występowali, jak dotąd, z postanowieniami o zwolnieniu z tajemnicy statystycznej przede wszystkim w odniesieniu do informacji związanych z funkcjonowaniem indywidualnych przedsiębiorców, w szczególności zawartych w sprawozdaniach statystycznych oraz informacji zawartych w karcie statystycznej stanowiącej część karty zgonu.

7.2. Udostępnienie sprawozdania podmiotów gospodarki narodowej o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe F-01 (dalej: sprawozdanie F-01) określonego w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy

sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. Nr 83, poz. 453; dalej: rozporządzenie z 2011 r.) oznacza dostęp do danych dotyczących m.in. sytuacji ekonomicznej i funkcjonowania określonego podmiotu. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że prawo do prywatności chroni również jednostkę w zakresie informacji dotyczących jej sytuacji finansowej (zob. orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23).

Informacje przekazywane za pośrednictwem sprawozdania F-01 pokrywają się z informacjami przekazywanymi w sprawozdaniach finansowych na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości). Sporządzanie sprawozdania finansowego dotyczy jednak tylko podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości, czyli przede wszystkim spółek handlowych oraz innych osób prawnych z wyjątkiem Skarbu Państwa i Narodowego Banku Polskiego, a także – pod warunkiem, że ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wynosiły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1 200 000 euro – osób fizycznych i spółek cywilnych, spółek jawnych osób fizycznych, spółek partnerskich oraz spółdzielni socjalnych. Z kolei z art. 30 pkt 3 ustawy o statystyce oraz z rozporządzenia z 2011 r. wynika, że do składania sprawozdania F-01 obowiązane są wszystkie podmioty gospodarki narodowej, czyli osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (art. 2 pkt 11 ustawy o statystyce).

Należy zauważyć, że zakres informacji przekazywanych za pośrednictwem formularza F-01 oraz za pośrednictwem sprawozdania finansowego są zbieżne. Tak więc w wielu przypadkach prokuratorzy mieli możliwość otrzymania danych dotyczących sytuacji finansowej tych podmiotów, mogących stanowić dowód w postępowaniu karnym, korzystając z informacji przekazanych do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: rejestr) bez potrzeby wydawania postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy statystycznej na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) rejestr jest jawny. Ewentualne zwolnienie z tajemnicy statystycznej mogło być zasadne jedynie wtedy, gdy dotyczyło podmiotu, którego nie dotyczy ustawa o rachunkowości. Ponadto należy zauważyć, że sprawozdania F-01 są aktualniejsze, gdyż składane są raz na kwartał, natomiast sprawozdania finansowe składane są raz

do roku. Być może w określonej sytuacji okoliczność ta może mieć znaczenie dla postępowania karnego. Nie można również wykluczyć sytuacji, w której określony podmiot sporządza i przesyła sprawozdanie statystyczne F-01, ale nie składa sprawozdania finansowego do Krajowego Rejestru Sądowego.

Z przedstawionych w pismach Prezesa GUS przykładów wynika, że w niektórych przypadkach prokurator występował o zwolnienie z tajemnicy statystycznej sprawozdań F-01 złożonych przez podmioty obowiązane do składania sprawozdań finansowych. Dotyczy to przede wszystkim sprawozdań składanych przez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Trudno jednak stwierdzić, czy dane z rejestru odpowiadały w praktyce w swej treści i stopniu szczegółowości oraz aktualności danym zawartym w sprawozdaniu F-01.

7.3. Duża część postanowień o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej dotyczyła udostępnienia oryginału lub kopii karty statystycznej do karty zgonu. W karcie tej zamieszczane są szczegółowe informacje dotyczące przyczyny i miejsca zgonu oraz osoby stwierdzającej zgon. Wzór karty zgonu określa załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie wzoru karty zgonu oraz sposobu jej wypełnienia (Dz. U. Nr 153, poz. 1782, ze zm.). Należy zauważyć, że w karcie zgonu przekazywanej do urzędu stanu cywilnego nie zamieszcza się informacji o przyczynie zgonu. Z kolei w części karty zgonu sporządzanej dla celów pochowania zwłok zamieszcza się jedynie informację, czy przyczyną zgonu była określona choroba zakaźna. Jeżeli w danej sytuacji nie ma możliwości uzyskania określonych informacji bez uchylania tajemnicy statystycznej, np. w razie braku dokumentacji lekarskiej, wydanie postanowienia na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. spełnia kryterium konieczności ingerencji w konstytucyjne wolności lub prawa. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy z przyczyną śmierci związane jest podejrzenie popełnienia przestępstwa.

8. Procedura kontroli postanowienia o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej.

Jak wynika z powyższej analizy, ani wykładnia art. 180 § 1 k.p.k., ani dotychczasowa sposób stosowania tego przepisu nie zapewniają tego, że zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej będzie następować tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla postępowania karnego. W tej sytuacji istotne znaczenie ma to, czy i w jaki sposób postanowienia prokuratora lub sądu o zwolnieniu z obowiązku

przestrzegania tajemnicy statystycznej wydawane na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. podlegają kontroli dotyczącej tego, czy postanowienia te są wydawane jedynie w sytuacjach, gdy jest to konieczne dla dobra wymiaru sprawiedliwości.

W art. 180 § 1 k.p.k. nie zostało przewidziane zażalenie na postanowienie sądu ani prokuratora o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej, w tym także tajemnicy statystycznej. Występuje tu zatem wyraźna różnica w porównaniu z unormowaniem zawartym w art. 180 § 2 zdanie trzecie k.p.k., stosownie do którego na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

Należy jednak odnotować, że możliwość wniesienia zażalenia na postanowienia prokuratora, w tym także na postanowienia wydane na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. osobom niebędącym stronami postępowania przygotowawczego pod warunkiem, że postanowienia te naruszają ich prawa przewiduje art. 302 § 1 k.p.k. (zob. M. Rusinek, *Dostęp do tajemnicy statystycznej w procesie karnym*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” rok XIII:2009, wydanie specjalne, s. 41). Zażalenie na postanowienie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym rozpoznaje prokurator bezpośrednio przełożony (art. 302 § 3 k.p.k.). Z informacji uzyskanych na rozprawie od przedstawiciela Prokuratora Generalnego oraz przedstawicieli Prezesa GUS wynika, że wskazany środek zaskarżenia przysługuje również urzędowi statystycznym. Zdaniem Trybunału, postanowienie o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej stanowi jednak przede wszystkim ingerencję w prawa jednostki, której dotyczą informacje statystyczne będące przedmiotem wystąpienia prokuratora. Podmiot ten mógłby wnieść zażalenie na postanowienie prokuratora, jeśli nie jest stroną postępowania karnego, tj. jeśli nie jest podejrzanym lub pokrzywdzonym. Możliwość ta jest jednak tylko potencjalna, ponieważ osoba ta zasadniczo nie wie o wydaniu postanowienia na podstawie art. 180 § 1 k.p.k.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obecny kształt procedury zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej nie zapewnia tego, że zwolnienie to następuje wyłącznie w przypadkach koniecznych dla postępowania karnego. Wynika to z braku sformułowania w zaskarżonym przepisie przesłanek wydania postanowień przez sąd lub prokuratora, a także z braku trybu kontroli tych postanowień.

9. Ocena zasadności zarzutu naruszenia art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższej analizy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że mechanizm zwalniania z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej

uregulowany w art. 180 § 1 k.p.k. nie stwarza gwarancji, iż informacje statystyczne będą przekazywane na cele postępowania karnego tylko wtedy, gdy jest to niezbędne i konieczne. Brak określenia w zaskarżonym przepisie przesłanek zwolnienia z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej nie wyklucza żądania przekazania na cele postępowania karnego informacji udzielonych przez jednostki na cele statystyczne także w sytuacjach, gdy istnieje możliwość pozyskania tych informacji z innych źródeł. Z kolei brak procedury kontrolnej wobec postanowień wydanych na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. uniemożliwia następczą weryfikację trafności decyzji o zwolnieniu z tajemnicy statystycznej co do określonych informacji.

Z wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 180 § 1 k.p.k. nie spełnia przesłanki konieczności ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, wynikających z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli ograniczenia te są nieproporcjonalne.

Z tych względów Trybunał stwierdza, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy tajemnicy statystycznej jest niezgodny z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy dodatkowo zauważyć, że brak określenia przesłanek zwolnienia od obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej oraz brak procedury umożliwiającej weryfikację rozstrzygnięć o zwolnieniu z tego obowiązku stanowi zagrożenie dla istotnego interesu publicznego jakim jest statystyka publiczna. Udzielanie informacji objętych tajemnicą statystyczną na potrzeby postępowania karnego, w sytuacji gdy istnieje możliwość ich pozyskania w inny sposób, może podważyć wiarygodność statystyki publicznej. Dotyczy to zwłaszcza informacji objętych tajemnicą statystyczną, które są przekazywane przez osoby fizyczne i podmioty gospodarki narodowej.

10. Zarzut naruszenia art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 180 § 1 k.p.k. narusza wynikającą z art. 42 ust. 3 Konstytucji zasadę domniemania niewinności oraz wynikający z niej zakaz samooskarżania.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada domniemania niewinności obowiązuje w postępowaniu karnym i innych postępowaniach o charakterze represyjnym. Nie znajduje natomiast zastosowania do procedur, które nie służą ustaleniu naganności zachowania ludzkiego i wymierzenia sankcji (zob. wyrok z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103).

Postępowanie związane z przekazaniem informacji organowi statystyki nie ma charakteru represyjnego. Wobec tego nie może znaleźć zastosowania w tym postępowaniu zasada domniemania niewinności ani nie można mówić o samooskarżaniu. Działania związane z uzyskiwaniem informacji przez organy statystyczne służą innym celom niż postępowanie karne. Podmioty biorące udział w badaniach statystycznych mają obowiązek udzielania i przekazywania prawdziwych informacji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że kwestionowany przepis, normujący mechanizm zwalniania z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej, może prowadzić do sytuacji, w której informacje przekazane przez jednostkę na cele statystyczne zostaną wykorzystane przeciwko tej osobie w ramach postępowania karnego. Nie powoduje to uchylenia zasady domniemania niewinności w postępowaniu karnym.

Nie sposób było przyjąć, że dopuszczalność wykorzystania informacji statystycznych w postępowaniu karnym, pod określonymi warunkami, mogłaby być zakwestionowana z tego względu, że może potencjalnie pogorszyć sytuację osoby składającej wcześniej te informacje organom właściwym w sprawach statystyki publicznej. Obowiązek składania prawdziwych informacji statystycznych jest niezależny od ewentualnego postępowania karnego, toczącego się w czasie składania informacji statystycznych lub później. Realizacja tego obowiązku nie może być traktowana jako samooskarżenie.

Osoby, których informacje statystyczne potencjalnie podlegają przekazaniu na użytek postępowania karnego, mogą mieć przy tym różną pozycję w tym postępowaniu: oskarżonego (podejrzanego), pokrzywdzonego, świadka itd. Art. 42 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwą podstawą kontroli kwestionowanego przepisu ze względu na charakter postępowania, w którym następuje przekazywanie informacji na cele statystyczne. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołany wzorzec kontroli w niniejszej sprawie nie jest adekwatny, i orzeka, że art. 180 § 1 k.p.k. w zaskarżonym zakresie nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

11. Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 180 § 1 k.p.k. narusza również wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów

państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut wnioskodawcy w zakresie art. 2 Konstytucji sprowadza się do twierdzenia, że kwestionowana regulacja, razem z przepisami ustawy o statystyce przewidującymi określone obowiązki statystyczne, prowadzi do sytuacji, w której obywatel zmuszony jest do przekazywania informacji na swój temat, które mogą być wykorzystane przeciwko niemu.

Zdaniem Trybunału, kwestionowana regulacja nie stwarza zagrożenia dla zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w aspekcie wskazanym przez wnioskodawcę. Należy zauważyć, że źródłem ewentualnego pogorszenia sytuacji jednostki nie jest samo wykonanie obowiązku ustawowego polegającego na udzieleniu informacji statystycznych. Kwestionowany przepis przewidujący mechanizm zwolnienia z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej służy ustaleniu okoliczności określonej sprawy na potrzeby postępowania karnego. Ewentualne pogorszenie sytuacji obywatela ma bowiem swoje źródło w jego działaniach, a nie czynnościach procesowych podjętych przez organy ścigania.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 180 § 1 k.p.k. jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

12. Skutki orzeczenia.

Orzeczenie o niezgodności art. 180 § 1 k.p.k. z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie dotyczącym tajemnicy statystycznej nie spowoduje pełnego przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Konieczne jest przeprowadzenie niezbędnych zmian przepisów dotyczących zwalniania z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej polegających na określeniu przesłanek zwalniania z tego obowiązku w postępowaniu karnym. Samo wyeliminowanie z porządku prawnego zaskarżonej normy prawnej w zakresie dotyczącym statystyki publicznej spowodowałoby niedopuszczalność zwalniania z obowiązku zachowania tej tajemnicy, co byłoby niekorzystne dla istotnej wartości, jaką jest dobro wymiaru sprawiedliwości.

Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej normy uznanej za niezgodną z Konstytucją o 12 miesięcy, czyli o okres, w którym można w sposób rozważny przyjąć prawidłowo funkcjonujący i spełniający standardy konstytucyjne mechanizm zwalniania z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej. Sposób uregulowania mechanizmu zwalniania z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej należy do ustawodawcy. Wymagane jest jednak, aby nowe unormowanie zapewniało, że informacje przekazane przez jednostkę na cele statystyczne będą udostępniane prokuratorom i sądom jedynie w sytuacjach, gdy jest to konieczne z punktu widzenia postępowania karnego. Ustawodawca powinien uwzględnić przyczyny uznania niezgodności z Konstytucją regulacji kwestionowanej w niniejszej sprawie oraz znaczenie instytucji zwalniania z tajemnicy statystycznej dla postępowania karnego. Jednym z rozwiązań, choć nie jedynym, które umożliwiłoby uznanie mechanizmu zwalniania z obowiązku przestrzegania tajemnicy statystycznej za zgodny z wymaganiami konstytucyjnymi mogłoby być włączenie tajemnicy statystycznej do katalogu tajemnic wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k.

Ze względu na zakres zaskarżenia niniejszy wyrok nie dotyczy dalszych tajemnic, poza tajemnicą statystyczną. Trybunał Konstytucyjny nie może zatem przesądzać o celowości nowelizacji mechanizmu przewidzianego w art. 180 § 1 k.p.k. także dla pozostałych obowiązków dyskrekcji. Niewątpliwie 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.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

