



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 1012
Warszawa, 4 października 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 18. posiedzeniu w dniu 4 października 2012 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 października 2012 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

**o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania
w sprawach o wykroczenia**

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.¹⁾) w art. 180 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej 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.”

Art. 2. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.²⁾) w art. 41 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Sąd nie może zwolnić jednak od obowiązku zachowania:

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 123, poz. 849 i Nr 128, poz. 903, z 2008 r. Nr 27, poz. 162, Nr 100, poz. 648, Nr 107, poz. 686, Nr 123, poz. 802, Nr 182, poz. 1133, Nr 208, poz. 1308, Nr 214, poz. 1344, Nr 225, poz. 1485, Nr 234, poz. 1571 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 20, poz. 104, Nr 28, poz. 171, Nr 68, poz. 585, Nr 85, poz. 716, Nr 127, poz. 1051, Nr 144, poz. 1178, Nr 168, poz. 1323, Nr 178, poz. 1375, Nr 190, poz. 1474 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 98, poz. 626, Nr 106, poz. 669, Nr 122, poz. 826, Nr 125, poz. 842, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 48, poz. 245 i 246, Nr 53, poz. 273, Nr 112, poz. 654, Nr 117, poz. 678, Nr 142, poz. 829, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 240, poz. 1430, 1431, 1438 i Nr 279, poz. 1645 oraz z 2012 r. poz. 886 i 1091.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 214, poz. 1344 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 178, poz. 1375, Nr 190, poz. 1474 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307 i Nr 225, poz. 1466 oraz z 2011 r. Nr 217, poz. 1280, Nr 240, poz. 1431 i Nr 244, poz. 1454.

- 1) tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu adwokata, radcy prawnego, lekarza lub dziennikarza;
- 2) tajemnicy statystycznej.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 13 grudnia 2011 r. (sygn. akt K 33/08), stwierdzającego niezgodność normy wywodzonej z art. 180 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555, z późn. zm.; dalej jako k.p.k.) z Konstytucją.

Sentencja wyżej wymienionego orzeczenia została opublikowana w: Dz. U. z dnia 27 grudnia 2011 r. Nr 279, poz. 1645. Pełny tekst wyroku, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU Nr 10A, poz. 116.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim dotyczy zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że nie określa przesłanek owego zwolnienia.

2.2. W myśl postanowienia zawartego w art. 180 § 1 k.p.k. osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” bądź też tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek. Sąd lub prokurator mogą jednak zwolnić je od obowiązku zachowania tajemnicy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Przytoczona regulacja odnosi się do sytuacji kolizji obowiązku złożenia zeznań przez osobę wezwaną w charakterze świadka w toczącym się postępowaniu karnym (art. 177 § 1 k.p.k.) oraz obowiązku zachowania tajemnicy służbowej tudzież zawodowej, mającego swe źródło w przepisach pozaprocesowych. Tryb zwolnienia przewidziany w zakwestionowanym przepisie odnosi się przy tym do szeregu tajemnic, z wyłączeniem wszakże tych, do których – zgodnie z zastrzeżeniem zawartym w art. 180 § 1 *in fine* – stosuje się „ustawy szczególne” (przykładowo chodzi tu o tajemnicę sędziowską, prokuratorską, komorniczą, bankową czy też bezwzględną tajemnicę, o której mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375). Odrębne zasady stosuje się także do tajemnicy notarialnej,

adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej oraz dziennikarskiej. Mianowicie: w art. 180 § 2 k.p.k. ustawodawca przesądził, że osoby obowiązane do zachowania którejkolwiek z tych tajemnic mogą być przesłuchiwane co do faktów nimi objętych tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości i gdy dana okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie takich osób decyduje sąd, na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Z kolei art. 180 § 3 k.p.k. zakazuje zwolnienia dziennikarza od obowiązku zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji, względnie innego materiału tego typu, jak również danych pozwalających na identyfikację informatorów prasowych, którzy zastrzegli swą anonimowość (tzw. tajemnica anonimatu).

2.3. Art. 180 § 1 k.p.k. został skonfrontowany z wzorcami z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów przewiduje, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Natomiast art. 51 ust. 2 poręcza autonomię informacyjną jednostki, tzn. dopuszcza pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie przez władze publiczne wyłącznie takich informacji o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

W istocie oba przedstawione powyżej wzorce chronią tę samą wartość konstytucyjną, jaką jest sfera prywatności. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „autonomia informacyjna stanowi istotny element składowy prawa do prywatności i oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów.” Prawo do prywatności i autonomia informacyjna nie mają jednak charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Aczkolwiek konieczne jest, by owe ograniczenia czyniły zadość wymaganiom konstytucyjnym, w tym zwłaszcza wymaganiom sformułowanym w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (zasada proporcjonalności). Skądinąd sam art. 51 ust. 2 Konstytucji także wyznacza granicę ewentualnym ingerencjom ustawodawcy przez powiązanie ich z przesłanką „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym”.

2.4. Trybunał podzielił pogląd, że na gruncie kontrolowanego uregulowania w grę wchodzić mogą dwa konkurencyjne dobra: z jednej strony – dobro statystyki publicznej, z drugiej zaś – dobro wymiaru sprawiedliwości. Abstrakcyjne określenie relacji między nimi nie jest możliwe.

Bez wątpienia statystyka publiczna pełni szczególną rolę w życiu społecznym. Prawdłowo funkcjonująca statystyka jest czynnikiem warunkującym sprawne funkcjonowanie państwa. Ma znaczenie dla podejmowania decyzji politycznych, gospodarczych, społecznych, a ponadto dla stanowienia i stosowania prawa. W sposób pośredni statystyka publiczna służy również realizacji niektórych celów i wartości konstytucyjnych, gdyż zapewnia rzetelność i efektywność działania instytucji publicznych (por. zwłaszcza preambułę do Konstytucji). Jednocześnie prawidłowość funkcjonowania statystyki publicznej uzależniona jest od tajemnicy statystycznej gwarantującej wysoki poziom ochrony danych, które – bądź to w wykonaniu ustawowego obowiązku, bądź w ramach dobrowolnego udziału w badaniu – przekazywane są urzędom statystycznym. Skutkiem zbyt łatwego udostępniania danych statystycznych, np. prokuratorom na potrzeby postępowania karnego, może być bowiem niechęć do dostarczania sprawozdań statystycznych. Konsekwencją tego byłoby z kolei pogorszenie jakości informacji statystycznych.

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

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zastosowanie mechanizmu z art. 180 § 1 k.p.k. w postaci zwolnienia z tajemnicy statystycznej stanowi ingerencję w sferę prywatności jednostki. Praktyka korzystania z tego instrumentu pokazuje, że postanowienia wydawane są przede wszystkim w odniesieniu do informacji związanych z funkcjonowaniem indywidualnych przedsiębiorców (szczególnie ich sytuacji finansowej) oraz odnośnie do informacji zawartych w karcie statystycznej będącej częścią karty zgonu. Tymczasem uzyskanie tych pierwszych jest nierzadko możliwe z Krajowego Rejestru Sądowego. Natomiast źródłem wiedzy na temat przyczyny zgonu określonej osoby może być dokumentacja lekarska. Do zwolnienia z tajemnicy statystycznej w tych wypadkach powinno zatem dochodzić jedynie wtedy, gdy sprawozdania

finansowe przedkładane do rejestru przedsiębiorców nie są wystarczające lub gdy w ogóle sprawozdania takie nie zostały złożone (z uwagi na brak stosownego obowiązku czy wskutek zaniedbania), albo też wtedy, gdy brak jest stosownej dokumentacji lekarskiej. Tylko w tych sytuacjach można by mówić o spełnieniu kryterium konieczności (niezbędności) w rozumieniu art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Jednak sam art. 180 § 1 k.p.k. – w odróżnieniu od § 2 – nie nakłada na organy postępowania obowiązku poszukiwania środków dowodowych alternatywnych w stosunku do sprawozdań statystycznych.

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

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

2.5. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej normy uznanej za niezgodną z Konstytucją, gdyż wyeliminowanie jej z porządku prawnego już w dniu ogłoszenia wyroku

w Dzienniku Ustaw mogłoby wywołać niekorzystne skutki dla wymiaru sprawiedliwości. Ostatecznie zatem, art. 180 § 1 k.p.k. – w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia – utraci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od daty publikacji, tj. z dniem 28 grudnia 2012 r.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

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

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

Istotną zmianą w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym jest pozbawienie prokuratora kompetencji do wydawania postanowień w tym przedmiocie w toku postępowania

przygotowawczego. W tym przypadku właściwy ma być sąd powołany do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji (por. art. 329 § 1 k.p.k.), a jego orzeczenie będzie podlegało zaskarżeniu na zasadach ogólnych.

Proponowana nowelizacja k.p.k. pozwoli nie tylko na realizację wytycznych sądu konstytucyjnego, ale też odpowie na postulaty pojawiające się w piśmiennictwie prawniczym, wedle których decyzja co do zwolnienia świadka z obowiązku zachowania tajemnicy powinna leżeć w gestii organu niezawisłego i bezstronnego. Nie da się zaś ukryć, że prokurator, który ze względu na pełnioną funkcję i rolę procesową musi niejednokrotnie kierować się swym partykularnym interesem, na pewno tych przymiotów nie posiada (tak m.in. Piotr Kardas, „Kilka uwag o ochronie tajemnicy statystycznej i podstawach prawnych jej wykorzystywania w postępowaniu karnym”, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* z 2009 r., wyd. specjalne).

Notabene ten sam sądowy tryb zwolnienia, jak również omówione powyżej przesłanki, znajdą zastosowanie w razie potrzeby przeprowadzenia dowodu z dokumentu obejmującego informacje chronione tajemnicą statystyczną (zob. art. 226 k.p.k.).

Szczególny walor, jaki został przyznany tajemnicy statystycznej na tle pozostałych tajemnic służbowych oraz zawodowych, uzasadnia także włączenie jej do katalogu zawartego w art. 41 § 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.; dalej jako k.p.s.w.). Skutkiem tego będzie całkowite wyeliminowanie możliwości zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej na gruncie procedury wykroczeniowej, podobnie jak to jest obecnie w odniesieniu do tajemnicy adwokackiej, radcowskiej, lekarskiej lub dziennikarskiej.

Wypada z całą mocą podkreślić, że przedmiotowa inicjatywa odnosi się wyłącznie do tajemnicy statystycznej w rozumieniu art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591), albowiem tej właśnie tajemnicy dotyczyło orzeczenie Trybunału. Termin „tajemnica statystyczna” użyty w projektowanym art. 180 § 1 k.p.k. oraz art. 41 § 4 pkt 2 k.p.s.w. nie powinien być wobec tego rozszerzany na inne dane aniżeli te, o których mowa w art. 5 ust. 1 powołanej ustawy o statystyce publicznej, czyli dane statystyczne „od i o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności” oraz dane statystyczne „od i o osobach fizycznych dotyczących ich życia i sytuacji”. Chodzi tu przy tym również o takie rozumienie proponowanych przepisów, które uwzględnią będzie definicję z art. 2 pkt 1 ustawy o statystyce publicznej, kładącą nacisk na oficjalny charakter danych statystycznych, bo tylko one korzystają z ochrony przewidzianej w art. 10 wymienionej ustawy.

4. Skutki projektowanej ustawy

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

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

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

5. Konsultacje

Projekt został zaopiniowany – co do zasady – pozytywnie przez następujące podmioty: Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Radę Statystyki, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, a także Krajową Radę Prokuratury. Sąd Najwyższy, podobnie jak i Krajowa Rada Sądownictwa, nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do projektowanej nowelizacji. Z kolei Prokurator Generalny zgłosił zastrzeżenia odnośnie do potrzeby i zasadności objęcia projektowaną ustawą art. 41 § 4 k.p.s.w. Ponadto swoją opinię przesłała Krajowa Rada Radców Prawnych.

W trakcie pierwszego czytania, które odbyło się na posiedzeniu połączonych Komisji Ustawodawczej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz Rady Statystyki podtrzymali stanowiska pisemne.

Zamykając ten etap procedury legislacyjnej, komisje podjęły uchwałę wprowadzającą do projektu dwie poprawki, które uwzględniały uwagi sformułowane zarówno przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, jak i Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. W toku dalszych prac projekt nie podlegał już żadnym modyfikacjom.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 22 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2682/12

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu
ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy –
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (przedstawiciel
wnioskodawcy: senator Piotr Benedykt Zientarski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r., poz. 32) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę art. 180 § 2 w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zmianami; dalej: k.p.k.) oraz art. 41 § 4 w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2008 r., Nr 133, poz. 848, z późn. zm.). Nowelizacja dotyczy tajemnicy statystycznej. Zakres jej ochrony w postępowaniu karnym będzie odpowiadał ochronie tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej oraz dziennikarskiej. W odniesieniu do przepisów k.p.k. projekt zakłada, iż osoby obowiązane do zachowania tajemnicy statystycznej będzie można przesłuchać co do faktów nią objętych jeśli jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność ta nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia sąd nie będzie mógł zwolnić osoby od zachowania tajemnicy statystycznej w trakcie składania przez nią zeznań.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Przepisy prawa pierwotnego UE, których przedmiotem są zawarte w projekcie kwestie dotyczące ochrony danych osobowych uregulowano w art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) oraz w art. 8 Karty Praw Podstawowych (dalej: Karta).

Regulacje prawa pochodnego UE dotyczące omawianej problematyki zawarto w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281 z 23 listopada 1995 r., s. 31, ze zmianami; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdział 13, tom 15, s. 355; dalej: dyrektywa 95/46/WE).

2.2. Normy traktatowe dotyczące tworzenia statystyk znajdują się w art. 338 TfUE.

Na podstawie wskazanego wyżej przepisu przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z 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 marca 2009 r., s. 164; dalej rozporządzenie 223/2009).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Regulacje prawa pierwotnego UE przyznają osobom prawo do ochrony swoich danych osobowych. Zgodnie z art. 16 TfUE każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych, które jej dotyczą. Przepis przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie uprawnienia dotyczące stanowienia zasad ochrony danych osobowych osób fizycznych w zakresie ich przetwarzania przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE oraz przez państwa członkowskie. Parlament i Rada mogą również stanowić o zasadach swobodnego przepływu takich danych. Niezależne organy są zobowiązane do kontroli przestrzegania wspomnianych zasad.

3.2. Zawarty w art. 8 Karty przepis, oprócz powtórzenia treści art. 16 TfUE w zakresie przyznania każdemu prawa do ochrony jego danych osobowych, a także normy dotyczącej kontrolowania przez niezależny organ przestrzegania zasad ochrony danych, zawiera jeszcze jedno postanowienie. Zgodnie z ust. 2 wskazanej regulacji, dane osobowe muszą być przetwarzane

rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej w ustawie. Każda osoba ma prawo dostępu do zebranych danych, które ją dotyczą, ma również prawo do ich sprostowania.

3.3. Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż w odniesieniu do prawa pierwotnego UE dotyczącego ochrony danych osobowych, projekt nie narusza przepisów zawartych w TfUE oraz w Karcie.

3.4. Ze względu na przedmiot projektu ustawy, nie jest ona objęta regulacjami dyrektywy 95/46/WE. Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 95/46/WE, jej przepisy nie znajdują zastosowania do ochrony danych osobowych m.in. w zakresie działalności na rzecz bezpieczeństwa publicznego, obronności, bezpieczeństwa państwa oraz działalności państwa w obszarach prawa karnego.

3.5. W art. 338 TfUE przewidziano upoważnienie dla Parlamentu Europejskiego i Rady do uchwalania środków w celu tworzenia statystyk, jeżeli jest to konieczne do wykonywania działań Unii. Przepis ten zawiera również zasady dotyczące tworzenia statystyk, wymienia się wśród nich obowiązek poszanowania poufności informacji statystycznych.

3.6. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia 223/2009, ustanawia ono ramy prawne w zakresie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej, która ustalana jest w Europejskim programie statystycznym.¹

Według art. 2 rozporządzenia 223/2009, opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyki europejskiej jest określone zasadami statystycznymi, wśród których w pkt e) omawianego przepisu wymienia się poufność informacji statystycznych. Wspomniana zasada oznacza ochronę poufnych danych odnoszących się do każdej jednostki statystycznej, które zostały pozyskane bezpośrednio do celów statystycznych lub pośrednio ze źródeł administracyjnych lub innych. Rozumiana jest jako zakaz wykorzystywania uzyskanych danych do celów innych niż statystyczne, a także zakaz ich bezprawnego ujawnienia.

Pod pojęciem poufnych danych należy rozumieć, zgodnie z art. 3 pkt 7 rozporządzenia 223/2009 dane umożliwiające bezpośrednią lub pośrednią identyfikację jednostek statystycznych, co skutkuje ujawnieniem informacji indywidualnych. Aby określić, czy możliwa jest identyfikacja danej jednostki statystycznej, należy wziąć pod uwagę wszystkie przewidywalne środki, które mogą być użyte przez osobę trzecią do zidentyfikowania jednostki statystycznej.

Jednostką statystyczną jest podstawowa jednostka objęta obserwacją: osoba fizyczna, gospodarstwo domowe, podmiot gospodarczy i inne podmioty – do której odnoszą się dane (art. 3 pkt 6 rozporządzenia 223/2009).

Statystyka europejska jest opracowywana, tworzona i rozpowszechniana przez Komisję (Eurostat), krajowe urzędy statystyczne (KUS) oraz inne organy

¹ Decyzja nr 1587/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008-2012 (Dz. Urz. UE L 344 z 28.12.2007 r., s. 15).

krajowe do tego przeznaczone (art. 4 rozporządzenia 223/2009). Funkcję krajowego urzędu statystycznego wyznaczonego przez Polskę jako organ odpowiedzialny za koordynowanie wszelkich działań prowadzonych na poziomie krajowym do celów opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej oraz działającego jako punkt kontaktowy Komisji (Eurostatu) w sprawach dotyczących statystyki pełni Główny Urząd Statystyczny.²

W art. 20 rozporządzenia 223/2009 przewidziano zasady i środki ochrony poufnych danych. Zgodnie ze wspomnianym przepisem, krajowe urzędy statystyczne (KUS) i inne organy krajowe oraz Komisja (Eurostat) wykorzystują poufne dane uzyskane wyłącznie do celów tworzenia statystyki europejskiej jedynie do celów statystycznych, chyba że jednostka statystyczna wyrazi jednoznaczną zgodę na wykorzystanie tych danych do innych celów. Omawiany przepis przewiduje, iż wyniki statystyczne, dzięki którym możliwa jest identyfikacja jednostki statystycznej, mogą być rozpowszechniane przez KUS i inne organy krajowe oraz Komisję (Eurostat) w wyjątkowych przypadkach:

- a) jeżeli szczególne warunki i tryb zostały określone w akcie prawnym Parlamentu Europejskiego i Rady działających zgodnie z art. 294 TfUE, a wyniki statystyczne wprowadzane są w taki sposób, że ich rozpowszechnianie nie stanowi uszczerbku dla poufności informacji statystycznych;
- b) jeżeli jednostka statystyczna w jednoznaczny sposób wyraziła zgodę na ujawnienie tych danych.

Ponadto, zarówno KUS, organy krajowe oraz Komisja (Eurostat) zostały zobowiązane, w zakresie odpowiednich kompetencji, do podejmowania wszelkich niezbędnych środków regulacyjnych, administracyjnych, technicznych oraz działań organizacyjnych w celu zapewnienia ochrony fizycznej i logicznej poufnych danych.

Na warunkach określonych w art. 23 rozporządzenia 223/2009 Komisja (Eurostat) lub KUS lub inne organy krajowe w granicach swoich odpowiednich kompetencji mogą przyznać dostęp do poufnych danych pracownikom naukowym prowadzącym analizy statystyczne do celów naukowych.

Zgodnie z art. 26 rozporządzenia 223/2009 państwa członkowskie i Komisja zostały zobowiązane do podejmowania właściwych działań w celu zapobiegania naruszeniom i nakładania sankcji wobec wszelkich naruszeń poufności informacji statystycznych.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż poza wskazanymi wyjątkami wynikającymi z art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 26 rozporządzenia 223/2009, poufne dane służące do opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej mogą być wykorzystywane

² Lista krajowych urzędów statystycznych (KUS) i innych organów odpowiedzialnych (List of National statistical institutes (NSI) and other national authorities)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/ess_eurostat/documents/List_other_national_statistical_authorities_final_witho9.pdf

wyłącznie do celów statystycznych. Przewidziane wyjątki nie dotyczą natomiast udostępniania danych do celów związanych postępowaniem karnym.

3.7. Projekt ustawy wprowadza szczególne zasady ochrony tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym. Tajemnica ta została zdefiniowana w art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j., Dz. U. z 2012 r., poz. 591, ze zmianami; dalej: u.s.p.). Wskazany przepis stanowi, iż 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. Do służb statystyki publicznej zalicza się zgodnie z art. 22 u.s.p. Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, podległych mu dyrektorów urzędów statystycznych oraz inne jednostki statystyki, o których mowa w art. 27 i 29 u.s.p.

Przez statystykę publiczną należy rozumieć system zbierania danych statystycznych, gromadzenia, przechowywania i opracowywania zebranych danych oraz ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników badań statystycznych jako oficjalnych danych statystycznych (art. 2 pkt 1 u.s.p.). Należy podkreślić, iż zawarta w art. 2 pkt 4 u.s.p. definicja ustawowa odnosząca się do zbierania danych statystycznych, nie ogranicza tego pojęcia do czynności związanych ze statystyką krajową, z wyłączeniem danych na potrzeby statystyki europejskiej. Takie rozróżnienie nie byłoby celowe ze względu na fakt, iż określone dane statystyczne mogą być wykorzystywane na potrzeby obu wspomnianych statystyk. Projekt przewiduje zatem możliwość zwolnienia osoby z zachowania tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym na warunkach określonych w art. 180 § 2 k.p.k. Zwolnienie to obejmuje również dane służące do tworzenia statystyki europejskiej.

W związku z powyższym, zawarty w art. 1 projektu ustawy przepis, zakładający możliwość zwolnienia osoby z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym, jest sprzeczny z art. 20 rozporządzenia 223/2009 w zakresie w jakim dotyczy tajemnicy statystycznej obejmującej dane statystyczne wchodzące w skład statystyki europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Narusza on art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009. Projekt przewiduje możliwość zwolnienia osoby z zachowania tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym na warunkach określonych w art. 180 § 2 kodeksu

postępowania karnego. Na skutek tego, organy ścigania będą mogły uzyskać dostęp do poufnych danych statystycznych służących do tworzenia statystyki europejskiej i podlegających ochronie na mocy wskazanego rozporządzenia.

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

Warszawa, 22 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2683/12

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Piotr Benedykt Zientarski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt przewiduje zmianę art. 180 § 2 w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zmianami) oraz art. 41 § 4 w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2008 r., Nr 133, poz. 848, z późn. zm.). Nowelizacja rozszerza zakres ochrony tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Projekt jest sprzeczny z prawem UE. Narusza on art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009. Projekt przewiduje możliwość zwolnienia osoby z zachowania tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym na warunkach określonych w art. 180 § 2 kodeksu postępowania karnego. Na skutek tego, organy ścigania będą mogły uzyskać dostęp do poufnych danych statystycznych służących do tworzenia statystyki europejskiej i podlegających ochronie na mocy wskazanego rozporządzenia.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

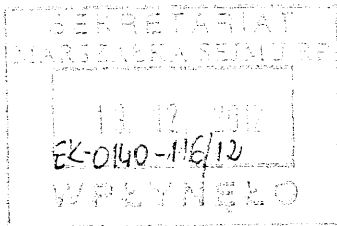
Zbigniew Wrona



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2012 r.

Komisja Ustawodawcza
UST-00 - 131 /12



Pani
Ewa KOPACZ
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2012 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

- o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (przedstawiciel wnioskodawców senator Piotr Zientarski).

Z poważaniem

Zastępca Przewodniczącego Komisji

/Witold Pahl/

OPINIA nr 154
Komisji Ustawodawczej

**w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia**

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 12 grudnia 2012 r.

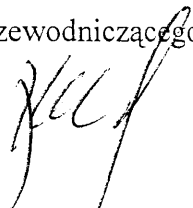
dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2012 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej - senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Zastępca Przewodniczącego Komisji


/Witold Pahl/