

MARIA PADLEWSKA

## TAJEMNICA STATYSTYCZNA W ŚWIETLE KONSTYTUCJI I PRAWA KARNEGO

Wyrażony wprost w przepisie ustawowym obowiązek zachowania tajemnicy statystycznej przez pracowników służb statystycznych pojawił się w polskim porządku prawnym w 1995 r., wraz z wejściem w życie nowej ustawy o statystyce publicznej<sup>1</sup>. Dla kompletności obrazu należy w tym miejscu wspomnieć, iż wcześniejsze przepisy regulujące funkcjonowanie służb statystycznych, a zatem ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o organizacji statystyki państwowej<sup>2</sup> oraz ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o statystyce państwowej<sup>3</sup>, zmieniona następnie w 1989 r.<sup>4</sup>, nie kreowały z a k a z u u j a w n i a n i a jednostkowych informacji zawartych w sprawozdaniach statystycznych. Jednocześnie art. 17 ustawy z 1962 r. wprowadzał jednak z a k a z w y k o r z y s t a n i a informacji i zeznań indywidualnych uzyskanych w wyniku spisów powszechnych i indywidualnych badań statystycznych dla celów innych niż zestawienia statystyczne. Złamanie tego zakazu było zagrożone karą aresztu lub grzywny. Ustawa z 1982 r. powieliła w art. 24 rozwiązania zawarte we wcześniejszej ustawie, a zatem zakazywała wykonywania informacji indywidualnych, ponadto art. 25 tej ustawy stanowił, iż „publikowanie wyników badań statystycznych oraz udostępnianie informacji statystycznych podlegają ograniczeniom wynikającym z ochrony tajemnicy państwowej i gospodarczej oraz sfery praw osobistych obywateli”. Znamienne jest, iż w 1989 r. dokonano zmiany kolejności, stawiając ograniczenia wynikające z konieczności ochrony praw i wolności obywateli na pierwszym miejscu i uzupełniając przepis o konieczność ochrony tajem-

<sup>1</sup> Ustawa z dn. 29 VI 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 10, poz. 47.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 7, poz. 58 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dn. 24 V 1989 r. o zmianie ustawy o statystyce państwowej, Dz.U. Nr 32, poz. 171.

nicy produkcyjnej i handlowej. Równocześnie jednak zakaz wykorzystania danych indywidualnych zawężono tylko do informacji dotyczących osób fizycznych, a art. 25 uzupełniono o ustęp 2, który pozwalał udostępniać organom władzy, administracji i kontroli państwowej informacje jednostkowe dotyczące osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych prowadzących działalności gospodarczą, a zawierające dane objęte tajemnicą produkcyjną lub handlową. Ustęp ten wprowadzał dodatkowe zastrzeżenie, iż publikacja takich danych jest możliwa, ale jedynie za zgodą podmiotu, którego dotyczy.

Poprzedzając obecnie obowiązującą ustawę o statystyce publicznej akty prawne zawężyły zatem ochronę przekazywanych służbom statystycznym danych jednostkowych jedynie do zakazu ich wykorzystania. W literaturze karnistycznej wskazuje się na istotną różnicę znaczeń czasowników „ujawniać” i „wykorzystywać”. „Ujawnienie” to wszelkie zachowanie, dzięki któremu inna osoba zapoznaje się z treścią informacji. Może ono być dokonane słownie, pisemnie, przy użyciu znaku lub gestu, może również polegać na przekazaniu kodu czy szyfru<sup>5</sup>. Natomiast „wykorzystanie” informacji oznacza: „[...] wszelkie działania podejmowane przez sprawcę, dla których znajomość informacji [...] stanowiła podstawowy impuls ich podjęcia, a które nakierowane są na uzyskanie określonej korzyści dla sprawcy lub innej osoby fizycznej czy prawnej”<sup>6</sup>. Przy zastosowaniu powyższej interpretacji znamienia czasownikowego „wykorzystywać” należy przyjąć, iż poprzednie regulacje ustawowe chroniły tajemnicę statystyczną w bardzo wąskim zakresie, jedynie przed wykorzystaniem (a zatem użyciem dla własnej lub cudzej korzyści) przez osoby mające do niej dostęp.

Obecnie obowiązująca ustawa o statystyce publicznej została uchwalona w kilka lat po przemianach ustrojowych w Polsce. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż nowa regulacja działania służb statystycznych oznaczała zmianę w podejściu do statystyki publicznej. Ustawa z 1995 r. miała się stać odpowiedzią na wyzwania, które zmieniona rzeczywistość gospodarcza postawiła przed służbami statystycznymi. Ich działalność, w myśl art. 1 ustawy, oparto na zasadach rzetelności, obiektywizmu, profesjonalizmu i niezależności. Nowa ustawa łagodziła w znacznym stopniu przymus administracyjny w wypełnianiu obowiązków na rzecz służb sta-

---

<sup>5</sup> W. Wróbel, w: *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II: *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, Kraków 2006, s. 1255.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 1257.

tystycznych. Funkcjonowanie statystyki publicznej oparto w dużej mierze na wzajemnym zaufaniu między służbami statystycznymi a respondentami. Z jednej strony zatem zmniejszono uciążliwość obowiązków wobec statystyki publicznej, kierując się zaufaniem do prawdziwości przedstawianych przez respondentów informacji, w myśl zasady, iż podanie prawdziwych informacji, stanowiących podstawę opracowania rzetelnych wskaźników i analiz leży w interesie całego społeczeństwa, w tym samych respondentów. Z drugiej — wprowadzono gwarancje, iż podanie tych informacji nie będzie się dla nich wiązało z negatywnymi konsekwencjami. Niezwykle ważnym instrumentem budowania tego zaufania stała się, co oczywiste, tajemnica statystyczna. W nowej ustawie o statystyce publicznej zawarto zatem szereg przepisów, stanowiących szczegółową regulację obowiązków służb statystyki publicznej w zakresie ochrony indywidualnych danych zawartych w sprawozdaniach statystycznych. I tak art. 10 ustawy stanowi: „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 (tajemnica statystyczna)”. Dodatkowo art. 12 ustawy stanowi: „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 [...]”. Przepisy powyższe uzupełnia również art. 11, który nakłada na pracowników służb statystycznych obowiązek poinformowania podmiotów objętych badaniami o gwarancjach poufności przekazywanych informacji oraz art. 5 ust. 2, który przewiduje, iż podmioty statystyki publicznej nie są uprawnione do gromadzenia danych objętych tajemnicą zawodową i art. 8, stanowiący, iż w badaniach statystycznych osób fizycznych nie mogą być zbierane na zasadzie obowiązku tzw. dane wrażliwe, a zatem dane dotyczące rasy, wyznania, życia osobistego, poglądów filozoficznych i politycznych. Z przytoczonych wyżej przepisów najbardziej istotną rolę odgrywa art. 10, który ponad wszelką wątpliwość rozstrzyga, iż przekazywane organom statystycznym dane jednostkowe, a zatem „dane osobowe, dające

się powiązać z konkretną osobą fizyczną lub dane indywidualne dające się powiązać z podmiotem gospodarki narodowej albo inną osobą prawną bądź jednostką organizacyjną nie mającą osobowości prawnej”<sup>7</sup>, mogą zostać wykorzystane jedynie jako podstawa do przygotowania opracowań zbiorowych. Opracowanie danych statystycznych wymaga każdorazowego odłączenia lub zakodowania informacji pozwalających na zidentyfikowanie konkretnego podmiotu gospodarki narodowej albo osoby fizycznej<sup>8</sup>. Danych jednostkowych nie wolno zatem w żadnym wypadku udostępniać ani wykorzystywać w innym celu. Potwierdza to art. 38 ustawy, który stanowi: „1. Nie mogą być publikowane ani udostępniane dane jednostkowe uzyskane w badaniach statystycznych statystyki publicznej. 2. Nie mogą być publikowane ani udostępniane uzyskane w badaniach statystycznych statystyki publicznej informacje statystyczne możliwe do powiązania i zidentyfikowania ich z konkretną osobą oraz dane indywidualne, charakteryzujące wyniki ekonomiczne działalności podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność gospodarczą, w szczególności jeżeli na daną agregację składa się mniej niż trzy podmioty lub udział jednego podmiotu w określonym zestawieniu jest większy niż trzy czwarte całości”. Artykuł 39 nakłada ponadto na Prezesa GUS-u obowiązek przechowywania danych w sposób, który zapewni przestrzeganie tajemnicy statystycznej.

Naruszenie tajemnicy statystycznej jest przestępstwem, zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat trzech (art. 54 ustawy), natomiast wykorzystanie, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, danych statystycznych, z którymi sprawca zapoznał się w związku z wykonywaniem pracy lub czynności na zlecenie zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat pięciu. W tym miejscu wypada zauważyć, iż górna granica ustawowego zagrożenia jest w przypadku naruszenia tajemnicy statystycznej wyższa niż w przypadku przestępstwa ujawnienia lub wykorzystania tajemnicy zawodowej, przewidzianego w art. 266 § 1 k.k. (przepis ten przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch), jest ona natomiast zrównana z górną granicą ustawowego zagrożenia za przestępstwo ujawnienia przez funkcjonariusza publicznego tajemnicy służbowej (a zatem za czyn opisany w art. 266 § 2 k.k.). Bardzo surowa sankcja grozi również, jak już wyżej wspomniano, za wykorzystanie danych statystycznych. Znamienne jest również, że oba przepisy karne zawarte w ustawie o statystyce publicznej nie przewidują możliwości orzecz-

---

<sup>7</sup> Art. 2 pkt 9 ustawy o statystyce publicznej.

<sup>8</sup> Art. 2 pkt 6 ustawy o statystyce publicznej.

nia kar nieizolacyjnych, choć oczywiście możliwość taka istnieje w oparciu o przepisy części ogólnej Kodeksu karnego (art. 58 § 3 k.k.). Analizując powyższe przepisy można, w mojej ocenie, przyjąć, że przewidując tak surową sankcję karną za naruszenie tajemnicy statystycznej, ustawodawca niewątpliwie wyróżnił ją z kręgu innych tajemnic ustawowo chronionych (oprócz oczywiście tajemnicy państwowej, choć na marginesie można zauważyć, że sankcja za wykorzystanie tajemnicy państwowej jest zbliżona do sankcji przewidzianej za bezprawne wykorzystanie danych statystycznych) i wskazał, że zasługuje ona na szczególną ochronę.

W polskim systemie prawnym obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem pewnych zawodów, pełnieniem określonych funkcji lub pracą w pewnych instytucjach i służbach, jest na ogół nakładany w ustawach regulujących wykonywanie tych zawodów lub działalność instytucji i służb. Część z tych ustaw posiada własne przepisy karne, przewidujące odpowiedzialność karną za naruszenie obowiązku dyskrecji. W związku z tym w wielu wypadkach pojawiają się wątpliwości co do wzajemnej relacji tych przepisów oraz art. 266 k.k., opisującego przestępstwo ujawnienia tajemnicy zawodowej. W przypadku tajemnicy statystycznej wątpliwości te stosunkowo łatwo rozstrzygnąć. W literaturze wskazuje się, iż w przypadku zbiegu przepisu ustawy, przewidującego surowszą odpowiedzialność za ujawnienie tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu, z przepisem Kodeksu karnego, mamy do czynienia ze zbiegiem pozornym, ustawa szczególna przewiduje bowiem w tym wypadku typ kwalifikowany ujawnienia określonej tajemnicy<sup>9</sup>. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w przypadku ustawy o statystyce publicznej. Ustawa ta została wprawdzie uchwalona wcześniej niż Kodeks karny, ale nie mamy tu do czynienia z zastosowaniem reguły *lex posterior derogat legi priori* z uwagi na wyraźne utrzymanie w mocy przepisów karnych tej ustawy zawarte w art. 5 § 1 pkt 36 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks karny<sup>10</sup>.

Polska ustawa o statystyce publicznej z 1995 r. wprowadza zatem wzmocnioną ochronę tajemnicy statystycznej. Jak już wyżej wspomniano, jej przepisy jednoznacznie wskazują, iż dane jednostkowe uzyskane od osób fizycznych i podmiotów gospodarki krajowej nie mogą być wykorzystywane w żadnym innym celu niż opracowywanie danych i wskaźników statystycznych. Tak silna ochrona tajemnicy statystycznej wynika nie tylko

<sup>9</sup> W. Wróbel, *op. cit.*, s. 1270.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 554 ze zm.

z polskich rozwiązań ustawowych, jest również zgodna ze standardami wprowadzonymi w szeregu dokumentów międzynarodowych powstałych w ramach ONZ oraz Unii Europejskiej. Należą do nich m.in. Deklaracja w sprawie etyki zawodowej statystyków przyjęta w 1985 r. przez Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Instytutu Statystycznego oraz Podstawowe Zasady Statystyki Oficjalnej Komisji Statystycznej ONZ uchwalone w dniach 11–15 kwietnia 1994 r. W ramach Wspólnoty Europejskiej także funkcjonuje Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych z 24 lutego 2005 r., który w zasadzie 5 stanowi: „Należy bezwzględnie zagwarantować prawo do prywatności dostawców danych [...]”. Wskaźnikami realizacji tej zasady są m.in.: zagwarantowanie tajemnicy statystycznej w przepisach prawnych oraz zagrożenie naruszenia tej tajemnicy poważnymi karami. Pomijając szczegółowe przedstawienie regulacji międzynarodowych, dotyczących tajemnicy statystycznej, należy stwierdzić, że polska ustawa z 1995 r. realizuje wszystkie postulaty zawarte w tych dokumentach.

Pytanie o to, czy tak silna ochrona tajemnicy statystycznej znajduje uzasadnienie we współczesnym społeczeństwie łatwo rozstrzygnąć analizując kwestię interesu, jaki chronić ma tajemnica statystyczna. W przypadku konstrukcji różnego rodzaju tajemnic zawodowych przedstawiciele nauki prawa wskazują na to, iż chronią one interes osoby, która zwraca się do przedstawiciela określonego zawodu, chcąc uzyskać od niego pewne świadczenie zawodowe. Dla uzyskania prawidłowego i skutecznego świadczenia konieczne jest przekazanie przedstawicielowi danego zawodu pewnych informacji, często ściśle prywatnych, stąd, aby chronić interesy osoby udzielającej tych informacji, wprowadza się obowiązek zachowania ich w tajemnicy przez przedstawiciela zawodu. Jak pisał Kazimierz Łojewski: „Okoliczność, że [przedstawiciel zawodu zobowiązany do zachowania tajemnicy]<sup>11</sup> poznaje tę tajemnicę jest konsekwencją swoistej sytuacji przymusowej, w jakiej osoba ta się znajduje. Zdaje sobie ona sprawę z tego, że bez wyjawienia wiadomości sekretnej nie może uzyskać [...] prawidłowego i skutecznego świadczenia zawodowego. Dokonuje ona wyboru między konkurującymi ze sobą interesami i poświęcając interes, jaki ma w nieujawnieniu określonej sfery życia, uzyskuje możliwość ratowania interesu w tym wypadku nadrzędnego [...]”<sup>12</sup>. Jak jednak stwierdza dalej autor, właśnie stworzenie prawnych gwarancji ochrony tajemnicy zawodowej powoduje, że „osoba taka

---

<sup>11</sup> Przyp. autora.

<sup>12</sup> K. Łojewski, *Instytucja odmowy zeznań w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 157.

nie poświęca nic” i ma „gwarancję, że powierzony sekret zostanie mimo to jej wyłączną »własnością«”<sup>13</sup>. Nieco inaczej jest w przypadku, w którym jednostka ujawnia określone informacje przedstawicielowi danego zwodu, ponieważ nakazuje jej to przepis prawa. W literaturze przedmiotu jako przykłady takich zawodów podaje się kuratora i właśnie rachmistrza spisowego, czyli osobę zobowiązaną do zachowania tajemnicy statystycznej. Należy bowiem wspomnieć, iż ustawa o statystyce publicznej wyróżnia w art. 6 ust. 2 badania statystyczne oparte na zasadzie obowiązku i badania oparte na zasadzie udziału dobrowolnego. W przypadku tzw. obowiązkowych badań statystycznych odmowa wykonania obowiązku statystycznego podlega karze grzywny orzekanej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 57 ustawy). Natomiast przekazanie, wbrew obowiązkowi, danych statystycznych niezgodnych z prawdą stanowi przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch (art. 56 ustawy). W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż w wypadku obowiązkowego przekazywania pewnych informacji konstrukcja tajemnicy zawodowej jest gwarancją ochrony dla jednostki, która „wykonuje obowiązek nałożony pod sankcją przymusu państwowego”<sup>14</sup>. Niewątpliwie przesłanką ochrony tajemnicy zawodowej jest zatem interes podmiotu udzielającego informacji. W przypadku tajemnicy statystycznej interes respondenta wymaga, aby w sytuacji, kiedy przepis ustawy nakłada na niego obowiązek przekazania do urzędu statystycznego pewnych informacji, realizacja tego obowiązku nie wiązała się dla niego z negatywnymi konsekwencjami. Również w przypadku badań dobrowolnych tajemnica statystyczna jest gwarancją dla osoby, która zdecydowała się udzielić informacji przedstawicielowi służb statystycznych. Ochrona tajemnicy statystycznej jest równocześnie, jak już wyżej wspomniano, gwarancją umożliwiającą oparcie badań statystycznych na zasadzie zaufania między respondentami a pracownikami statystyki publicznej.

Ochrona interesu prywatnego nie jest jednak jedyną podstawą uzasadniającą konieczność istnienia konstrukcji tajemnicy statystycznej. W nauce prawa i procesu karnego obok teorii uzasadniających potrzebę objęcia pewnych informacji obowiązkiem dyskrecji koniecznością ochrony interesu osoby udzielającej tych informacji, istnieją również teorie, w myśl których tajemnica zawodowa nie jest jedynie kwestią relacji klient–przedstawiciel

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>14</sup> M. Rusinek, *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 18.

zawodu, ale jej zachowanie leży także w interesie całego społeczeństwa. Do takich teorii należą przede wszystkim teoria porządku publicznego (zwana również teorią interesu społecznego) i teoria potrójnego interesu: prywatnego, społecznego i zawodowego<sup>15</sup>. Teorie te zwracają uwagę na konieczność analizy jeszcze jednego aspektu tajemnicy zawodowej w ogóle, a w tym przypadku — tajemnicy statystycznej. Niewątpliwie istnienie sprawnych, profesjonalnych i maksymalnie niezależnych służb statystycznych leży w interesie całego społeczeństwa. Ogłaszane przez Prezesa GUS wielkości i wskaźniki stanowią podstawę wielu decyzji władz, odwołuje się do nich ok. 500 ustaw. Dlatego ich rzetelne opracowanie ma ogromne znaczenie dla wszystkich obywateli. Wzrastającą rolę statystyki w życiu współczesnych społeczeństw dostrzegają również organy Unii Europejskiej, odwołują się do niej dokumenty międzynarodowe. Nie może budzić wątpliwości, że dla rzetelnego opracowania analiz, statystyk i wskaźników konieczne jest uzyskanie od respondentów zgodnych z prawdą informacji, zarówno w przypadku badań obowiązkowych, jak i dobrowolnych, tajemnica statystyczna jest zaś jedyną gwarancją, która może skłonić respondentów do udzielania zgodnych z prawdą odpowiedzi na pytania, które wkraczają niekiedy głęboko w sferę ich prywatności. Niewątpliwie zatem u podstaw wprowadzenia konstrukcji tajemnicy statystycznej leży nie tylko interes prywatny respondentów, ale także niezwykle istotny interes społeczny, tym zresztą można tłumaczyć wprowadzenie surowych sankcji za jej naruszenie. Tajemnica statystyczna nie jest przy tym wyjątkiem — również w przypadku tajemnicy dziennikarskiej można wskazać na swoisty prymat interesu społecznego leżący u źródeł jej ochrony, przeciwstawiając ją tajemnicy lekarskiej czy adwokackiej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż: „Co do zasady — np. w przypadku lekarza, adwokata czy maklera — jednostka zwraca się o pomoc do przedstawiciela zawodu, gdyż oferowane przez niego świadczenie zawodowe jest potrzebne do ochrony jej zagrożonych dóbr prawnych. Adwokat, lekarz czy makler, realizując świadczenie zawodowe, mają na względzie przede wszystkim ochronę interesu jednostki. Te indywidualne interesy często są sprzeczne z interesami ogółu”<sup>16</sup>. Tymczasem w przypadku tajemnicy dziennikarskiej podnosi się wysuwającą się na plan pierwszy rolę interesów ogólnych, a co najmniej — brak sprzeczności między nimi a interesami osoby udzielającej dziennikarzowi informacji<sup>17</sup>. O ile jednak

<sup>15</sup> B. K u n i c k a - M i c h a l s k a, *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 23–24.

<sup>16</sup> M. R u s i n e k, *op. cit.*, s. 159–160.

<sup>17</sup> *Ibidem*.



kwestia ta w odniesieniu do tajemnicy dziennikarskiej została dostrzeżona i opisana w literaturze, brak dotychczas analizy tego problemu w odniesieniu do tajemnicy statystycznej. Być może została ona niejako „zapomniana” w literaturze karnistycznej z uwagi na fakt, iż do niedawna była co do zasady respektowana przez organy ścigania. Dopiero ostatnie wypadki zwróciły uwagę prawników na problem jej ochrony i kwestia ta doczeka się teraz być może nieco bardziej pogłębionej analizy.

Rozważania na temat rodzaju interesu, który ma chronić konstrukcja tajemnicy statystycznej nie są bowiem czysto teoretyczne. Stanowią one punkt wyjścia do odpowiedzi na pytanie o możliwość zwolnienia z obowiązku jej zachowania. Opisywane w prasie wypadki, w których dochodziło do zwolnienia pracowników urzędów statystycznych z tajemnicy statystycznej w trybie art. 180 § 1 k.p.k., a następnie do nakładania na nich grzywien z uwagi na odmowę ujawnienia organom ścigania informacji zawartych w tzw. indywidualnych sprawozdaniach statystycznych, spowodowały konieczność rozważenia kwestii: czy zwolnienie z tajemnicy statystycznej w postępowaniu karnym jest w ogóle możliwe? W zaistniałych stanach faktycznych chodziło ściśle mówiąc o kwestię zastosowania do formularzy statystycznych art. 225 i 226 k.p.k., regulujących wykorzystanie w procesie karnym dokumentów zawierających wiadomości objęte tajemnicą prawnie chronioną. Przepisy te odsyłają jednak do zakazów i ograniczeń zawartych w art. 178–181 k.p.k., w tym więc przypadku — do art. 180 § 1 k.p.k. Artykuł ten przewiduje dla osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej lub służbowej prawo odmowy zeznań, które jednak nie przysługuje w przypadku zwolnienia z tajemnicy przez sąd lub prokuratora. Powstaje zatem pytanie o relację tego przepisu do przepisów ustaw kreujących obowiązek dyskrecji. Problematyka ta była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego w odniesieniu do tajemnicy adwokackiej i dziennikarskiej<sup>18</sup>, ponieważ art. 163 k.p.k. z 1969 r. nie przewidywał wzmocnionej ochrony tych tajemnic, jaką dziś znajdujemy w art. 180 § 2 i 3 k.p.k. Sąd Najwyższy uznał, że przepisy ustaw zawodowych, wprowadzonych po wejściu w życie Kodeksu postępowania karnego z 1969 r., są w zakresie ochrony tajemnicy zawodowej przepisami ogólnymi w stosunku do regulacji Kodeksu postępowania karnego, a zatem nie stosuje się wobec nich reguły walidacyjnej *lex posterior*

---

<sup>18</sup> Uchwała SN z 19 I 1995 r., I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1/2, poz. 1 w odniesieniu do tajemnicy dziennikarskiej oraz uchwała 7 sędziów SN z 16 VI 1994 r., I KZP 5/94, OSNKW 1994, nr 7/8, poz. 41.

*derogat legi priori*, ale regułą *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że sam obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie przesądza jeszcze o tym, że przedstawiciel zawodu, na którym ciąży obowiązek dyskrecji, ma prawo odmowy zeznań w procesie karnym. Prawo to przyznaje dopiero art. 163 k.p.k. i ma ono charakter względny, ponieważ sąd lub prokurator mogą zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Przy czym możliwość zwolnienia nie jest uwarunkowana tym, by przewidywały ją przepisy kreujące obowiązek tajemnicy zawodowej. Stanowisko takie wzbudziło, oprócz głosów aprobujących, także poważne wątpliwości: wskazywano na fakt, iż wątpliwe jest, by przepis Kodeksu postępowania karnego przewidujący ogólne zwolnienie ze wszystkich tajemnic zawodowych istotnie mógł zostać uznany za przepis szczególny w stosunku do przepisów ustaw zawodowych, tym bardziej, że jednocześnie traktuje się go jako przepis ogólny w stosunku do art. 178 i 179 k.p.k. (w sytuacji, w której teoria prawa uznaje, że tego typu ujęcie przepisu jako ogólnego w stosunku do pewnych regulacji, a szczególnego w stosunku do innych, jest niedopuszczalne). Taka linia orzecnicza utrzymała się jednak także po wprowadzeniu nowego Kodeksu postępowania karnego, choć w stosunku do tajemnicy adwokackiej i dziennikarskiej problem w dużej mierze rozstrzygnął art. 180 § 2 i 3 k.p.k. W dalszym ciągu uznaje się w związku z tym, że mimo braku w ustawie przepisów dopuszczających zwolnienie z tajemnicy zawodowej w postępowaniu karnym, zwolnienie takie jest możliwe. Równocześnie jednak wskazuje się na to, iż możliwa jest sytuacja w pewnym sensie odwrotna: zakaz zwolnienia z tajemnicy może zostać wprowadzony w ustawie szczególnej, mimo że nie ma o nim mowy w Kodeksie postępowania karnego. Takie założenie przyjął SN w orzeczeniu z 20 kwietnia 2005 r.<sup>19</sup> w stosunku do tajemnicy uregulowanej w art. 52 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>20</sup>. Teza tego orzeczenia zawiera między innymi stwierdzenie, że art. 52 ustawy ustanawia bezwzględny zakaz dowodowy, będący przepisem szczególnym w stosunku do art. 180 k.p.k.

W odniesieniu do ustawy o statystyce publicznej pojawiły się dwie interpretacje tego przepisu. Pierwsza z nich zwraca uwagę na to, iż ustawa konstytuuje b e z w z g l ę d n y zakaz ujawniania danych jednostkowych. Przyjmując założenie o racjonalności ustawodawcy, a także uznając pierw-

<sup>19</sup> Postanowienie SN z 20 IV 2005 r., I KZP 6/05, OSNKW 2005, nr 4, poz. 39.

<sup>20</sup> Ustawa z dn. 19 VIII 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. Nr 111, poz. 535 ze zm.

szeństwo wykładni językowej w procesie interpretacji przepisów, należy stwierdzić, że uprawniona jest interpretacja, w myśl której tajemnica statystyczna należy do tego rodzaju tajemnic, z których w zakresie indywidualnych danych statystycznych zwolnić nie można<sup>21</sup>. Do przyjęcia takiego założenia skłania zresztą nie tylko czysto językowe brzmienie przepisów ustawy o statystyce publicznej, ale także wykładnia systemowa i celowościowa. Przepisów ustaw zwykłych nie można bowiem wyklądać w oderwaniu od przepisów konstytucyjnych. Obowiązek przekazywania danych indywidualnych służbom statystyki publicznej prowadzi do wkroczenia w sferę chronioną przez szereg praw i wolności obywatelskich przewidzianych w Konstytucji — a to prawo do nieujawniania informacji o sobie (art. 51 ust. 1 i 2), prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 47), a także swobodę działalności gospodarczej (w zakresie tajemnicy handlowej). Ingerencja ta jest zgodna z Konstytucją tylko tak długo, jak długo jednostkowe dane statystyczne, które osoba taka jest zobowiązana dostarczyć, nie mogą zostać ujawnione i stanowią jedynie „matematyczną” podstawę opracowania zbiorowych wskaźników statystycznych. Również wykładnia celowościowa wskazuje, iż możliwość zwolnienia z tajemnicy statystycznej, a w konsekwencji — możliwość zastosowania wobec pracowników urzędów statystycznych środków przymusu procesowego w celu uzyskania danych objętych tajemnicą statystyczną, prowadzi do utraty zaufania obywateli do służb statystyki publicznej i do odmowy udziału w badaniach, albo udzielania niezgodnych z prawdą informacji. To z kolei prowadziłoby do zniweczenia celu istnienia tychże służb oraz szkodziłoby interesowi publicznemu poprzez to, że zebrane przez nie dane nie byłyby już rzetelne i wiarygodne. Racjonalny ustawodawca nie wprowadza przepisów, które wzajemnie niweczą swoje skutki, w związku z tym interpretacja ta prowadzi do wniosku, że tajemnica statystyczna nie podlega zwolnieniu w trybie art. 180 k.p.k.

Zastosowanie do tajemnicy statystycznej zwolnienia z art. 180 k.p.k. nasuwa również wątpliwości co do zgodności z dalszymi przepisami Konstytucji — a to art. 42 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 3. Przede wszystkim w zakresie tzw. obowiązkowych badań statystycznych, zwolnienie pracowników służb statystycznych z tajemnicy mogłoby bowiem prowadzić do naruszenia zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*. Obowiązkowe badania

---

<sup>21</sup> H. I z d e b s k i, *Opinia w przedmiocie stosowania art. 180 § 1 kodeksu postępowania karnego w odniesieniu do tajemnicy statystycznej*, s. 2 (dostępna na stronie internetowej [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_4387\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4387_PLK_HTML.htm)).

statystyczne są wprowadzone z uwagi na interes publiczny. W ich toku jednostka jest zobowiązana do przekazania szeregu danych, w tym tzw. danych wrażliwych. Obowiązek przekazania prawdziwych informacji jest dodatkowo obwarowany sankcją. W sytuacji, w której wobec takiej osoby toczy się postępowanie karne i w postępowaniu tym prokuratura żąda od służb statystycznych ujawnienia danych jednostkowych — wykonanie takiego obowiązku może prowadzić do konieczności samooskarżenia się. Również w wypadku, w którym postępowanie zostaje wszczęte już po przekazaniu urzędowi statystycznym danych przez jednostkę — o ile postępowanie karne dotyczy okresu, w którym dane te zostały przekazane — konsekwencje są analogiczne.

Należy równocześnie zwrócić uwagę na konstrukcję art. 180 § 1. Przepis ten w odniesieniu do zwolnienia z tajemnicy zawodowej i służbowej nie formułuje żadnych kryteriów takiego zwolnienia. Nie ma w nim mowy o niezbędności dla dobra wymiaru sprawiedliwości, czy o niemożności zdobycia informacji w inny sposób. Obowiązek ujawnienia danych należących do sfery życia prywatnego połączony z możliwością wykorzystania takich informacji w postępowaniu karnym stanowi bez wątpienia ograniczenie wolności i praw osobistych, przewidzianych w Konstytucji (jak już wyżej wspomniano w grę wchodzi m.in. art. 51 i 47 Konstytucji). Ograniczenie takie na gruncie ustaw zwykłych jest dopuszczalne, ale tylko wtedy, kiedy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Poza tym ograniczenie to nie może naruszać istoty wolności i praw. Takie wymagania formułuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. zasadę proporcjonalności. W piśmiennictwie wskazuje się na podobieństwo tej sytuacji do stanu wyższej konieczności w prawie karnym — ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych jest zatem możliwe tylko dla ochrony innych praw lub wolności. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do zasady proporcjonalności stwierdził m.in.: „[...] ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”<sup>22</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał na „konieczność uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych

<sup>22</sup> Orzeczenie TK z 26 IV 1995 r., K. 11/94, OTK ZU 1995, cz. I, poz. 12.

przez takie ograniczenie”<sup>23</sup>. Wcześniej, w orzeczeniu z 9 sierpnia 1998 r.<sup>24</sup>, TK stwierdził, że „wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności”, to znaczy, że:

„1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów,

2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane,

3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”<sup>25</sup>.

W sytuacji, w której przepis, wkraczający w sferę praw i wolności obywateli objętych badaniami statystycznymi, nie formułuje żadnych kryteriów tej ingerencji, pozostawiając to swobodnemu uznaniu organu zwalniającego z tajemnicy, jednocześnie zaś — w ocenie służb statystycznych — narusza interes publiczny, w dużej mierze utrudniając im zdobywanie rzetelnych, wiarygodnych informacji jednostkowych od obywateli, zastosowanie tego przepisu może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

W tym miejscu należy jednak poczynić pewne uwagi. Artykuł 31 ust. 3 nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności aktów prawnych, konieczne jest każdorazowe powiązanie zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności z naruszeniem wolności lub prawa gwarantowanego konstytucyjnie. W wyroku z 22 listopada 2004 r.<sup>26</sup> TK stwierdził: „ustalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że przepis ten nie może być samodzielnie podstawą skargi, gdyż nie jest źródłem praw ani wolności. Odwołanie się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji może tylko towarzyszyć innej podstawie prawnej skargi i służyć wykazaniu, że ograniczenie prawa lub wolności poszło za daleko; żeby go stosować trzeba więc najpierw wykazać istnienie takiego konstytucyjnego prawa lub wolności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000 r. (sygn. SK 2/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144), art. 31 ust. 3 Konstytucji ma zastosowanie do oceny ograniczenia praw konstytucyjnych, zaś »konstytucyjnymi« w rozumieniu tego przepisu są prawa podmiotowe, których podstawę stanowi norma rangi konstytucyjnej. Wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie dotyczą natomiast praw, których jedynym źródłem jest ustawa”. Przytoczony wyrok z 2004 r.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 26 IV 1999 r., K. 33/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 71.

<sup>24</sup> Sygn. akt: K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 21 IV 2004 r., K. 33/03, OTK ZU-A 2004, nr 4, poz. 31.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 22 XI 2004 r., SK 64/03, OTK ZU-A 2004, nr 10, poz. 107.

jest o tyle istotny, iż jest to jedyne orzeczenie TK dotyczące zwolnienia z tajemnicy zawodowej w procesie karnym. Po rozpoznaniu skargi TK odrzucił możliwość zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności przepisów o zwolnieniu z tajemnicy w procesie karnym, uznając, że nie można na gruncie przepisów konstytucyjnych mówić o prawie do tajemnicy zawodowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mamy w tym przypadku do czynienia z konfliktem obowiązków prawnych (obowiązku złożenia zeznań w procesie karnym z jednej strony i obowiązku ochrony tajemnicy zawodowej z drugiej). Należy jednak stwierdzić, że skarga ta została wniesiona przez samych przedstawicieli zawodu zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej. To oni powoływali się na konstytucyjne prawo do tajemnicy, wskazując, że zwolnienie z niej w procesie karnym stanowi naruszenia prawa do prywatności i szeregu innych praw ich klientów. Trybunał odrzucił taką interpretację, w uzasadnieniu wskazał jednak na marginesie, iż: „na naruszenie wolności wskazanych w art. 49 i art. 51 ust. 2 Konstytucji — teoretycznie — mogliby powoływać się raczej klienci radców prawnych, aniżeli sami radcowie”<sup>27</sup>. Dopuszczył zatem, choć jedynie marginalnie i teoretycznie, możliwość takiej interpretacji.

W odniesieniu do tajemnicy statystycznej uprawniona wydaje się interpretacja, w myśl której zastosowanie wobec osób zobowiązanych do jej zachowania art. 180 § 1 k.p.k. byłoby sprzeczne z Konstytucją. Na marginesie jedynie można dodać, że co do redakcji tego przepisu formułowane są w literaturze głosy krytyczne. Z uwagi na zakres informacji, jakie z reguły są objęte tajemnicą zawodową, jego zastosowania często będzie prowadziło do ingerencji z sferę prywatności jednostki. Ingerencja taka nie jest oczywiście w toku procesu karnego wykluczona, jednak przepis ten nie formułuje żadnych kryteriów, przy zastosowaniu których byłaby ona usprawiedliwiona. Z uwagi na to przepis ten może przybierać formę nadmiernej ingerencji sprzecznej z regulacją art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie w literaturze podnosi się, że przepis ten nie koresponduje z odpowiednimi przepisami prawa karnego materialnego, które wprowadzają karalność ujawnienia tajemnicy zawodowej. Pozostawia on bowiem decyzję o odmowie złożenia zeznań przedstawicielowi zawodu zobowiązanemu do zachowania tajemnicy, podczas gdy na gruncie prawa karnego ujawnienie tajemnicy zawodowej stanowi przestępstwo<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> D. Szumiło-Kulczycka, Głosa do postanowienia z 15 XII 2004, III KK 278/04, PiP 2005, nr 12, s. 126.

Podsumowując powyższe rozważania należy się zgodzić z wątpliwościami wyrażanymi przez prawników, socjologów i ekonomistów, a dotyczącymi możliwości zwolnienia z tajemnicy statystycznej w procesie karnym. Możliwość taka stałaby się narzędziem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Warto bowiem pamiętać, iż obowiązek statystyczny realizowany jest przez jednostkę głównie w interesie całego społeczeństwa. Sytuacja, w której realizacja tego obowiązku mogłaby się stać źródłem negatywnych konsekwencji dla jednostki, z uwagi na to, iż przekazane przez nią urzędowi statystycznemu informacje jednostkowe stałyby się dowodem przeciwko niej w procesie karnym, wydaje się wątpliwa na gruncie przepisów konstytucyjnych. Działania prokuratury, zmierzające do uzyskiwania od urzędów statystycznych informacji przekazywanych w sprawozdaniach statystycznych mogłyby podważyć sens i cel istnienia służb statystyki publicznej i jako takie powinny się spotkać ze sprzeciwem.

