



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-590645-II/08/AJ**

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

Warszawa, *27/10/2008*

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

**wnoszę o**

stwierdzenie, iż:

art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z: art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 42 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

### I.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dotycząca praktyki Prokuratur, które w prowadzonych przez siebie sprawach, w oparciu o art. 180 § 1 k.p.k., wydawały postanowienia o zwolnieniu dyrektorów Urzędów Statystycznych z tajemnicy zawodowej (statystycznej), po czym na podstawie art. 217 § 1 i 2 k.p.k. żądały wydania kopii sprawozdań statystycznych składanych przez oznaczone w postanowieniach podmioty.

Na bazie dostarczonej Rzecznikowi dokumentacji można wskazać (tytułem przykładu) następujące sprawy:

1. Postanowieniem z dnia 12.07.2007 r. Prokuratura Okręgowa w Suwałkach w sprawie V Ds. 44/05/S zwolniła US w Białymstoku z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej/zawodowej w zakresie wydania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii sprawozdań F-01 dwóch spółek, należących do podejrzanego Sama A. lub z nim powiązanych. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że uzyskanie żądanych informacji pozwoli na właściwą ocenę materiału dowodowego w kontekście odpowiedzialności karnej podejrzanego z art. 218 § 1 k.k. i in. Zażalenie na wskazane orzeczenie nie zostało uwzględnione. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 06.08.2007 r., utrzymującego w mocy zaskarżone postanowienie, wskazano m.in., że „[...] żądane dokumenty mogą mieć znaczącą moc dowodową w toczącym się śledztwie (konieczne są do wydania przez biegłego opinii)”. Dyrektor US w Białymstoku odmówił wydania żądanej dokumentacji, wobec czego został ukarany porządkową karą pieniężną.
2. Postanowieniem z dnia 10.09.2007 r. Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga zwolniła dyrektora US w Poznaniu od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej i zażądała przekazania kopii dokumentacji statystycznej R-05 za 1997, 1998 i 1999 r., złożonej w imieniu oznaczonych spółek, których właścicielem był podejrzany Henryk S. lub informacji pisemnej dot. stanu zapasów, areałów zasiewów i produkcji za poszczególne lata, ewentualnie (jeśli to możliwe) sposobu zużycia zapasów i zbiorów w tych latach. W uzasadnieniu wskazano, iż w sprawie o „pranie brudnych pieniędzy” zachodzi potrzeba weryfikacji, czy spółki, których właścicielem był podejrzany, mogły posiadać wystarczającą ilość zboża stwierdzo-

nego w wystawionych dokumentach sprzedaży. Ponadto niezbędne jest ustalenie, czy transakcje, co do których zachodzi podejrzenie, miały miejsce rzeczywiście, lecz zostały nieprawidłowo udokumentowane, czy też nie zostały zrealizowane.

## II.

Tajemnica statystyczna, której uchylanie przez Prokuratury oraz Sądy budziło opór organów statystycznych, jest ważnym elementem złożonego mechanizmu statystyki publicznej, zmierzającego do zgromadzenia wiarygodnych informacji, wykorzystywanych przez liczne podmioty w różnorodnych celach.

Ramy prawne, w których w porządku krajowym funkcjonuje statystyka publiczna (w tym tajemnica statystyczna), określa Ustawa z dnia 29.06.1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. nr 88, poz. 439) (zw. dalej Ustawą).

Przepisy Ustawy zmierzały do oparcia systemu statystyki publicznej na zaufaniu między służbami statystycznymi odpowiedzialnymi za zbieranie i opracowywanie informacji a respondentami. Podkreśla się, że Ustawa wprowadziła cały szereg rozwiązań właściwych dla społeczeństw demokratycznych, co wyraziło się zwłaszcza znacznym złagodzeniem akcentowania przymusu administracyjnego w wypełnianiu obowiązków na rzecz statystyki i znacznie silniejszym zwróceniem uwagi na społeczny charakter statystyki. Szanując autonomię przedsiębiorstw w dziedzinie ich wewnętrznych systemów informacyjnych w Ustawie nie zamieszczono m.in. przepisów dotyczących obowiązku dostosowania wewnętrznych systemów informacyjnych przedsiębiorstw do realizacji obowiązków sprawozdawczych. Nie zamieszczono również przepisów dotyczących uprawnień organów statystycznych do prowadzenia przez służby statystyczne kontroli w przedsiębiorstwach i dokumentacji wewnętrznej oraz kontroli rzetelności, prawidłowości i terminowości sprawozdań statystycznych (T. Walczak, *Ekspertyza dotycząca obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej polegającej na ochronie przed ujawnieniem danych jednostkowych zbieranych przez służby statystyki publicznej w Polsce*, s. 2–3, otrzymana z GUS i załączona do wniosku).

Cele statystyki publicznej wskazane zostały w art. 3 Ustawy: „Statystyka publiczna zapewnia rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego”. Dla ich realizacji badania

statystyki publicznej mogą dotyczyć każdej dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz występujących w nim zjawisk dających się obserwować i analizować z wykorzystaniem metod statystycznych (art. 4 ust. 1 Ustawy). Dlatego też — zgodnie z art. 5 ust. 1 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«”. Art. 6 ust. 2 Ustawy wprowadza regulację mającą zapewnić możliwość prawidłowego wykonywania zadań statystyki publicznej, stanowiąc, że: „Badania statystyczne mogą być prowadzone na zasadzie obowiązku albo udziału dobrowolnego”, co rozstrzygane jest każdorazowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej lub w odrębnych ustawach (art. 6 ust. 3 Ustawy). W świetle art. 7 ust. 1 Ustawy „Jeżeli ujęte w programie badań statystycznych statystyki publicznej badanie jest prowadzone na zasadzie obowiązku, podmioty określone w programie są obowiązane do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie pełnych i wyczerpujących informacji w zakresie, formie i terminach określonych szczegółowo w tym programie”. Na zasadzie obowiązku nie mogą być zbierane informacje dotyczące rasy, wyznania, życia osobistego oraz poglądów filozoficznych i politycznych w badaniach statystycznych z udziałem osób fizycznych (art. 8 Ustawy). Nadto art. 9 ust. 1 Ustawy wymaga odrębnej ustawy dla przeprowadzenia spisu powszechnego, w którym nakłada się obowiązek udzielenia informacji na osoby fizyczne.

W celu zapewnienia jak najwyższej rzetelności danych statystycznych oraz ochrony respondentów Ustawa ustanawia w art. 10 tzw. tajemnicę statystyczną. Przepis ten stanowi, że: „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)”. Ochronie tajemnicy statystycznej służy art. 12 Ustawy, według którego: „Pracownicy służb statystyki publicznej, rachmistrze spisowi, ankieterzy statystyczni oraz inne osoby wykonujące czynności w imieniu i na rzecz statystyki publicznej, mający bezpośred-

ni 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 [...]", jak również art. 38 i 39 Ustawy. Zgodnie z treścią art. 38 Ustawy: „Nie mogą być publikowane ani udostępniane dane jednostkowe uzyskane w badaniach statystycznych statystyki publicznej” (ust. 1), „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” (ust. 2), „Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, tryb i formy ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników informacji statystycznych” (ust. 3). Natomiast według dyspozycji art. 39 Ustawy: „Prezes Głównego Urzędu Statystycznego zapewnia przechowywanie zgromadzonych danych statystycznych gwarantujące przestrzeganie tajemnicy statystycznej”.

Obowiązek respektowania zasady ochrony poufności statystycznych danych jednostkowych (tj. umożliwiających identyfikację respondenta) został nadto obwarowany sankcją karną. W art. 54 Ustawy spenalizowane zostało naruszenie tajemnicy statystycznej karą do trzech lat pozbawienia wolności. W art. 55 Ustawy ustanowiono zaś przestępstwo polegające na wykorzystaniu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej danych statystycznych, z którymi sprawca zapoznał się w związku z wykonywaniem pracy lub odpowiedniego zlecenia, zagrożone sankcją do 5 lat pozbawienia wolności.

Jednakże ustawodawca miał również na względzie konieczność zapewnienia prawdziwości danych statystycznych przekazywanych przez respondentów. Dlatego też zgodnie z art. 56 ust. 1 Ustawy: „Kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane statystyczne niezgodne ze stanem faktycznym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie (art. 56 ust. 2 Ustawy). Przestępstwem jest również odmowa udziału w badaniu statystycznym — zgodnie z art. 57 ust. 1 Ustawy „Kto wbrew obowiązkowi odmawia wykonania obowiązku statystycznego albo udzielenia informacji w spisie powszechnym lub innym badaniu statystycznym, podlega grzywnie”.

### III.

Na tajemnicę statystyczną powoływali się dyrektorzy Urzędów Statystycznych odmawiając przekazania organom wymiaru sprawiedliwości dokumentacji zawierającej objęte nią dane.

Podstawą prawną żądań kierowanych przez organy wymiaru sprawiedliwości w powyższym zakresie był art. 180 § 1 k.p.k. stanowiący, że: „Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznać co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy”.

Unormowanie art. 180 § 1 *in fine* k.p.k. jest zasadniczym reżimem zwolnienia z tajemnicy zawodowej w procesie karnym, odnoszącym się do wszystkich tych zawodowych sekretów, które nie zostały poddane regulacjom § 2 i § 3 tegoż przepisu. Z perspektywy kodeksu postępowania karnego odnosi się on do dziesiątków zawodowych obowiązków dyskrekcji, które doczekały się ustawowych regulacji, i w tym zakresie stanowi dla nich *lex specialis*. Stanowisko, według którego pomiędzy przepisami zawartymi w poszczególnych ustawach ustanawiających tajemnicę zawodową a art. 180 k.p.k. zachodzi relacja *lex generalia — lex specialis* jest jednolicie przyjmowane w orzecznictwie (por. wyrok TK z 22.11.2004 r., SK 64/03, OTK-A 2004/10/107, wyrok SN z 22.11.2002 r., KZP 26/02, OSNKW 2003/1–2/6, uchwała SN z 19.01.1995 r., I KZP 15/94, OSNKW 1995/1–2/1, uchwała SN z 16.06.1994 r., I KZP 5/94, OSNKW 1994/7–8/41). Powyższy pogląd jest podzielany także przez naukę. Podkreśla się, że możliwość zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej istnieje niezależnie od tego, czy przepisy określające tajemnicę przewidują odrębny tryb jej ujawniania. Artykuł 180 k.p.k. jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów określających poszczególne rodzaje tajemnicy zawodowej i wchodzi w grę także wówczas, gdy przepisy statuujące dany rodzaj tajemnicy zawodowej stanowią że nie ma możliwości zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy. Artykuł 180 k.p.k. nie zawiera zastrzeżenia, że zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej lub zawodowej jest możliwe tylko wtedy, gdy przepisy regulujące określoną tajemnicę przewidują możliwość takiego zwolnienia. Uzależnienie stosowania art. 180 k.p.k. od wyraźnej możliwości uchylenia obowiązku zachowania tajemnicy w akcie prawnym regulującym tajemnicę, czyniłoby przepis art. 180 k.p.k. bezprzedmiotowym [tak R.A. Stefański, *Komentarz do art. 180 k.p.k.*, w: Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Tom I, Dom Wydawniczy ABC, 1998, teza 7].

Konsekwencją zaprezentowanego rozumienia relacji zachodzącej pomiędzy art. 180 k.p.k. a przepisami ustaw szczególnych, jest przyjęcie przez praktykę wymiaru sprawiedliwości, iż tajemnica statystyczna, którą powszechnie w nauce uważa się za jedną z tajemnic związanych z wykonywaniem zawodu lub funkcji w rozumieniu tego przepisu (tak np. R.A. Stefański, *Komentarz...*, *op. cit.*, teza 4, L.K. Paprzycki, *Komentarz do art. 180 k.p.k.*, w: J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Tom I (art. 1–424)*, Zakamycze 2006, teza 1), może zostać uchylona w trybie przewidzianym przez art. 180 § 1 k.p.k.

Na marginesie dodać należy, iż art. 180 § 1 k.p.k. nie dotyczy tajemnicy zawodowej, co do której przepisy szczególne przewidują odrębny tryb jej ujawniania dla potrzeb sądu lub prokuratora; stanowią one *lex specialis* do k.p.k. Chodzi tu o tajemnicę sędziowską, prokuratorską, komorniczą, bankową i ubezpieczeniową (por. R.A. Stefański, *Ujawnienie tajemnicy zawodowej przez świadka w nowym kodeksie postępowania karnego*, Prok. i Pr. 1998, nr 4, s. 120).

#### IV.

W mojej ocenie dla rozstrzygnięcia, czy wskazana interpretacja art. 180 § 1 k.p.k. w odniesieniu do tajemnicy statystycznej jest zgodna z wzorcami konstytucyjnymi, konieczne jest przeprowadzenie analizy systemu statystyki publicznej z punktu widzenia jego roli w prawidłowym funkcjonowaniu państwa. Szczególne zadania statystyki publicznej wyznaczają zasięg informacji, które obywatele i inne podmioty zobowiązani są powierzyć służbom statystycznym w ramach obowiązku statystycznego lub przekazują dobrowolnie, biorąc udział w fakultatywnych badaniach statystycznych. Charakter tych informacji oraz sposób ustalania trybu ich pozyskiwania również mają niebagatelne znaczenie dla przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Na wstępie wymaga stanowczego podkreślenia, że statystyka publiczna jest dobrem publicznym. Zaznacza się, że w dzisiejszym, szybko zmieniającym się świecie, niemal żadna dziedzina naszego życia nie jest w stanie obyć się bez informacji, a znaczną część tej informacji dostarcza statystyka publiczna. Prezes GUS obowiązany jest na podstawie odpowiednich przepisów prawnych do ogłaszania ok. 40 wskaźników (np. cen, wynagrodzeń, stóp bezrobocia), które wykorzystywane są do podejmowania różnych decyzji, np. w sprawach waloryzacji rent i emerytur czy odliczania odpisów na fundusz socjalny zakładów pracy. Na podstawie wskaźników statystycznych opracowywany jest budżet państwa. Gromadząc i opraco-

wując niezbędne informacje, statystyka publiczna wspomaga opracowanie całego szeregu ważnych dla rozwoju kraju aktów prawnych i programów, jak przykładowo, narodowego planu rozwoju na lata 2007–2013, strategię rozwoju regionalnego, koncepcje zagospodarowania przestrzennego kraju, program rozwoju obszarów wiejskich itp. Ważną rolę odgrywa statystyka publiczna w procesie opracowywania i monitorowania realizacji szeregu programów o charakterze globalnym.

Statystyka publiczna stanowi także niezbędny element prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Dla organów administracji dane statystyczne stanowią podstawę opracowania programów rozwoju regionalnego i społecznego, racjonalnego rozmieszczenia środków, bardziej sprawiedliwego rozdziału pomocy społecznej. Dla szerokich kręgów społeczeństwa informacja statystyczna stanowi niezbędne źródło informacji umożliwiające aktywne uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, udział w debatach publicznych na najważniejsze tematy dotyczące życia gospodarczego i społecznego własnego środowiska oraz na ocenę skuteczności wywiązywania się administracji państwowej i samorządowej z przyjętych programów rozwoju społeczno-gospodarczego (T. Walczak, *Podstawowe standardy jakości statystyki publicznej*, s. 3–5, opracowane zostało otrzymane z GUS i załączone do wniosku).

Reasumując stwierdzić należy, że statystyka publiczna jest bardzo istotną wartością bez którego trudno byłoby sobie wyobrazić właściwe wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej oraz zapewnienie obywatelom należytej informacji o otaczającej ich rzeczywistości.

Szczegółowy zakres prowadzonych badań statystycznych określa program tych badań. Projekt programu jest przedstawiany każdego roku Radzie Ministrów przez Radę Statystyki, w terminie do 30 czerwca (art. 15 ust. 3 pkt 2 Ustawy). Przedmiotowy program jest ustalany przez Radę Statystyki na podstawie propozycji przygotowanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 15 ust. 3 pkt 1 Ustawy). Rada Statystyki jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach statystyki, działającym przy Prezesie Rady Ministrów (art. 15 ust. 1 i 2 Ustawy) (por. wyrok TK z 10.09.2001 r., K 8/01, OTK 2001/6/164).

Program badań statystycznych statystyki publicznej ustala w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Rozporządzenie to określa dla każdego badania: (1) temat i organ prowadzący badanie, (2) rodzaj badania, (3) zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz źródła zbieranych danych statystycznych, (4) podmioty gospodarki narodowej i osoby fizyczne nie prowadzące



działalności gospodarczej zobowiązane do udzielania informacji i przekazywania danych statystycznych lub uczestniczące w badaniu na zasadzie dobrowolności, (5) formy, częstotliwość, terminy i miejsce przekazywania danych statystycznych, (6) rodzaje wyników informacji statystycznych oraz formy i terminy ich udostępnienia, (7) koszty i sposób finansowania (art. 18 Ustawy).

Badania statystyczne prowadzi Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (art. 20 ust. 1 Ustawy). Aby umożliwić prowadzenie badań statystycznych ustawodawca nakłada szereg obowiązków na podmioty gospodarki narodowej, tj. osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Na podstawie art. 30 ust. 3 Ustawy „Podmioty gospodarki narodowej obowiązane są do przekazania jednorazowo, przekazywania systematycznie lub okresowo, nieodpłatnie informacji i danych statystycznych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników w formach i terminach oraz według zasad metodologicznych określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej oraz przepisach wydanych na podstawie art. 57” (por. wyrok TK z 10.09.2001 r., *op. cit.*).

Art. 31 Ustawy stanowi, że: „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”. Zauważyć należy, że materie przekazane do unormowania w przytoczonym przepisie nie mają jednorodnego charakteru. Zakres przedmiotowy spraw przekazanych do unormowania obejmuje zarówno wzory formularzy sprawozdawczych, kwestionariuszy i ankiet statystycznych służących zbieraniu danych od organów państwowych i organów samorządu terytorialnego, jak i od podmiotów prywatnych. Prezes Rady Ministrów może wydać rozporządzenie, o którym mowa w art. 31 Ustawy, dopiero po uprzednim ustaleniu programu badań statystycznych statystyki publicznej przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 18 Ustawy. Ustawa wymaga, aby wymienione rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów było zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów określającym program badań statystycznych statystyki publicznej (wyrok TK z 10.09.2001 r., *op. cit.*).

Na tym poziomie analizy istotne jest podkreślenie, iż to Rada Ministrów w formie rozporządzenia ustalającego program badań statystycznych statystyki publicznej decyduje, w jakim zakresie przekazywanie danych

statystycznych przez osoby fizyczne oraz podmioty gospodarki narodowej ukształtowane będzie na zasadzie obowiązku, a w jakim zakresie na zasadzie dobrowolności. W kwestii tej Rada Ministrów nie jest związana ustawowymi ograniczeniami, poza zastrzeżeniami przewidzianymi w art. 8 i 9 Ustawy. W rezultacie zatem możliwa jest sytuacja, w której wszelkie badania statystyczne przewidziane w danym roku statystycznym, dotyczące np. osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej, będą obowiązkowe, na mocy aktu rangi podustawowej.

Na podstawie art. 18 Ustawy dnia 09.10.2007 r. wydane zostało Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2008 (Dz.U. nr 210, poz. 1521, zał.). W nawiązaniu do niego dnia 17.01.2008 r., w oparciu o art. 31 Ustawy, wydane zostało Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełnienia oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2008 (Dz.U. nr 36, poz. 202 zał.). Przewiduje ono (z uwzględnieniem późniejszych zmian) 157 wzorów formularzy i ankiet statystycznych o charakterze obowiązkowym oraz 20 na zasadzie dobrowolności udzielenia odpowiedzi (m.in. obejmujących badanie budżetu gospodarstw domowych oraz ich kondycji).

W kategorii statystycznych danych osobowych (dotyczących osób fizycznych) mieści się szeroki wachlarz zagadnień. Jedynie przykładowo wskazać należy, że przedmiotowa kategoria zawiera informacje o miesięcznym poziomie dochodów, wydatków, oszczędności, poziomie spożycia artykułów żywnościowych, wyposażeniu gospodarstwa domowego w przedmioty trwałego użytkowania. Programy badawcze mogą wymagać od respondentów informacji w przedmiocie warunków mieszkaniowych, stanu zdrowia (chorób, niepełnosprawności itp.), zakresu i struktury korzystania z usług medycznych, ubezpieczeń zdrowotnych (w tym prywatnych), poziomu i struktury wydatków na opiekę zdrowotną ponoszonych bezpośrednio przez gospodarstwa domowe oraz opinii respondentów dotyczących wielu innych materialnych i niematerialnych aspektów warunków życia. Już *prima facie* można stwierdzić, że dane uzyskiwane dla celów statystycznych od osób fizycznych w bardzo intensywny sposób ingerują w sferę prywatności respondentów. Dotykają one niezwykle wrażliwego obszaru, który jednostka niejednokrotnie stara się chronić przed ujawnieniem.

Bardzo obszerny i zróżnicowany jest katalog statystycznych danych indywidualnych (dotyczący podmiotów gospodarki narodowej), przy czym ich gromadzenie ukształtowane zostało na mocy ww. rozporządzeń na zasadzie obowiązku. Tytułem przykładu wskazać można, że zakres przedmiotowy statystycznego sprawozdania finansowego F-01/I-01 obejmuje m.in.:

- przychody i koszty ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów, pozostałe przychody i pozostałe koszty operacyjne, przychody i koszty finansowe,
- wyniki działalności gospodarczej, straty i zyski nadzwyczajne, wyniki finansowe brutto i netto, podatek dochodowy, pozostałe obowiązkowe zmniejszenie zysku (zwiększenie straty),
- składniki aktywów obrotowych: zapasy, należności krótkoterminowe, inwestycje krótkoterminowe,
- wybrane źródła finansowania majątku: rezerwy na zobowiązania, zobowiązania długo i krótkoterminowe (kredyty, pożyczki, zobowiązania z tytułu dostaw i usług, z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń),
- podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy,
- koszty rodzajowe,
- nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz nabycie wartości niematerialnych i prawnych,
- liczba i wartość kosztorysowa inwestycji noworozpoczynanych,
- wartość środków trwałych przyjętych/oddanych w leasing finansowy lub operacyjny (źródło: materiały sprawy).

Obowiązek składania sprawozdania F-01/I-01 ma ok. 18 500 jednostek o liczbie pracujących 50 i więcej osób oraz ok. 39 000 jednostek o liczbie pracujących 10–49 osób.

Już tylko na podstawie powyższego wyliczenia stwierdzić należy, iż dane podlegające obligatoryjnemu przekazaniu w ramach obowiązku statystycznego są w znacznej mierze tzw. wrażliwymi danymi, stanowiącymi przeważnie ściśle strzeżone tajemnice. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że ich przekazywanie do instytucji zajmującej się statystyką ma fundamentalne znaczenie dla gospodarki narodowej. Po odpowiednim przetworzeniu powstaje bowiem wszechstronna wiedza o gospodarce, o zachodzących w niej zjawiskach, prognozy na przyszłość (por. K. Sobczak, *Tajemnicy statystycznej bronić jak niepodległości*, „Dziennik” — dodatek ekonomiczny „The WSJ” z 10.12.2007 r.).

## V.

Wysoka ranga statystyki publicznej w organizacji życia społecznego nie pozostaje bez wpływu na usytuowanie tajemnicy statystycznej, która wyróżnia się pewnymi szczególnymi cechami w porównaniu ze zdecydowaną większością innych tajemnic zawodowych, do których zaliczamy m.in. tajemnice: notarialną, sędziowską, prokuratorską, adwokacką, radcowską, notarialną, komorniczą, dziennikarską, lekarską, pielęgniarzką, przeszczepów, bankową, skarbową, kontroli skarbowej i państwowej, ubezpieczeniową, przedsiębiorstwa, wynalazczą, pomocy społecznej, pracowniczą, autorską, maklerską (por. L.K. Paprzycki, *Komentarz...*, *op. cit.*, teza 1). Specyfika tajemnicy statystycznej ma swoje źródło w specyfice danych statystycznych, które są przez nią chronione.

Stwierdzić więc trzeba, iż tajemnica statystyczna chroni dane osobowe i indywidualne, zgromadzone w ramach badań obowiązkowych oraz fakultatywnych. W dalszych rozważaniach szczególny nacisk położony zostanie na obligatoryjne badania statystyczne, gdyż zwłaszcza w tym przypadku dobrze widoczna jest wyjątkowość tajemnicy statystycznej.

Wymaga podkreślenia, że obowiązek statystyczny (a i dobrowolne przekazywanie organom statystycznym stosownych informacji) ustanowiony został niemal wyłącznie w interesie publicznym, a w interesie indywidualnym jedynie pośrednio, o tyle, o ile w interesie każdego obywatela leży sprawne funkcjonowanie państwa. Inaczej jest w przypadku informacji chronionych przez zdecydowaną większość innych tajemnic zawodowych (służbowych). Powyższe zagadnienie ściśle wiąże się z kwestią rodzaju zdarzenia, wskutek którego *in concreto* powstaje obowiązek zachowania w tajemnicy określonych informacji. W przypadku znacznej większości tajemnic zawodowych i służbowych, chronione przez nie informacje są przekazywane przez jednostkę dobrowolnie, z jej inicjatywy i w jej interesie. Przykładowo tajemnica adwokacka, radcowska powstaje dlatego, że jednostka szukając pomocy prawnej udaje się do profesjonalisty i powierza mu określony zasób informacji. Tajemnica bankowa, maklerska, ubezpieczeniowa itp. powstaje dlatego, że jednostka dokonuje z powyższymi podmiotami określonych czynności, licząc że okażą się one korzystne dla jej interesów. Niekiedy obowiązek zachowania dyskrecji co do okoliczności dotyczących danej osoby może wynikać z sytuacji, w której jednostka się znalazła, czasami bez swojej woli, ale najczęściej nie bez swojego wpływu (obowiązek zachowania w tajemnicy okoliczności sprawy przez sędziego czy prokuratora, odnoszący się np. do pozwanego, oskarżonego, podejrzanego i in.). Zdarza się, że dana osoba znalazła się w sytuacji, na którą

rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy przez inny podmiot, bez swojego wpływu, lecz określone działania są podejmowane w jej interesie (np. osoba ranna w niezawinionym przez siebie wypadku, której jest udzielana pomoc medyczna).

Tymczasem inaczej jest w wypadku obowiązku statystycznego. Obowiązek udostępnienia danych statystycznych nie wiąże się z żadną bezpośrednią korzyścią dla jednostki, wynikającą z jego spełnienia. Wręcz przeciwnie, wymaga on poświęcenia znacznej ilości czasu, łącząc się ze znacznym nieraz stopniem uciążliwości. Obowiązek statystyczny pojawia się zupełnie niezależnie od jednostki i całkowicie bez jej wpływu. Bardzo często (w badaniach obowiązkowych) respondent nie ma wyboru i pod rygorem odpowiedzialności karnej musi udostępnić dane statystyczne. O tym, że bierze on udział w badaniu statystycznym decyduje losowanie lub sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej o określonym profilu (w badaniach o charakterze całościowym).

Podkreślić nadto trzeba, iż obowiązek statystyczny może powodować (i często powoduje) konieczność udostępnienia podmiotom zewnętrznym kompleksowego zakresu informacji o niezwykle istotnym znaczeniu dla danego podmiotu. Tymczasem w zdecydowanej większości innych tajemnic chronione przez nie dane dotyczą tylko określonego (w porównaniu z danymi statystycznymi wąskiego) wycinka rzeczywistości. Co więcej, najczęściej podmioty, w interesie których ustanowione zostały pozostałe tajemnice zawodowe, mają możliwość wyboru i dozowania przekazywanych informacji, podlegających ochronie. Wyboru takiego nie mają respondenci obowiązkowych badań statystycznych, którzy muszą pod rygorem odpowiedzialności karnej, udzielić wymaganych od nich odpowiedzi, nie mając żadnego wpływu na treść postawionych im pytań.

Przedstawione uwarunkowania tajemnicy statystycznej (aktualne również w przeważającej części w wypadku statystycznych badań fakultatywnych), nakazują podchodzić z dużą dozą ostrożności do możliwości jej przełamania i wykorzystania chronionych przez nią danych statystycznych do celów innych, niż przewidziane w Ustawie o statystyce publicznej. Rozważając dopuszczalność uchylenia tajemnicy statystycznej nie wolno nadto tracić z pola widzenia faktu, że jest ona zagwarantowana nie tylko w celu ochrony prywatności (ochrony interesu indywidualnego), lecz także, a nawet przede wszystkim, w celu ochrony interesu publicznego, polegającego na zabezpieczeniu wiarygodności statystyk publicznych (por. H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie stosowania art. 180 § 1 kodeksu postępowania karnego w odniesieniu do tajemnicy statystycznej*, s. 2, otrzymana z GUS i załączona do wniosku).

## VI.

Mając na uwadze: konstrukcję Ustawy z dnia 29.06.1995 r. o statystyce publicznej, znaczenie systemu statystyki publicznej dla funkcjonowania państwa, charakter danych statystycznych, specyfikę tajemnicy statystycznej oraz przewidziany w art. 180 § 1 k.p.k. tryb jej uchylenia uprawniony jest — moim zdaniem — zarzut, że art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z: art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 42 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP.

## VII.

W mojej ocenie badanie zgodności art. 180 § 1 k.p.k., w zakresie zezwalającym na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga dwuaspektowego podejścia. Po pierwsze należy poddać analizie możliwość zwolnienia organów statystycznych z tajemnicy statystycznej *in abstracto*, po drugie zaś przedmiotowej analizy dokonać *in concreto*, tj. w realiach ustanowionych przez przepisy k.p.k.

Art. 51 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20.11.2002 r. (K 41/02, OTK-A 2002/6/83) artykuł ten chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym”. O tym, na co standardy państwa prawa w tym zakresie nie zezwalają — dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wprowadzającym zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władze w korzystaniu z wszelkich konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego też ograniczenie korzystania z autonomii informacyjnej podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis ten stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko

wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W doktrynie podkreśla się, że wyrażona w powyższym przepisie zasada proporcjonalności daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to być więc ograniczenie racjonalne [por. L. Garlicki, Komentarz do art. 31 Konstytucji, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, teza 28].

Wymóg proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu, zwany także zakazem nadmiernej ingerencji, oznacza konieczność zachowania proporcji między ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji. Wymóg ten spełniony jest wówczas, gdy liczba zalet wprowadzonego ograniczenia przekracza liczbę jego wad, co pociąga za sobą konieczność rozważenia wzajemnej relacji celu i środka. Jest to kolejne zawężenie zakresu swobody ustawodawcy — nawet jeśli użyte przez niego środki są przydatne i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, nie można ich zastosować, o ile nie jest to usprawiedliwione wagą i charakterem celu. Wymóg proporcjonalności *sensu stricto* oznacza zatem konieczność ważenia dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa: dobra naruszonego przez podjęte środki działania, a także dobra, którego ochrona jest w konkretnych okolicznościach celem ingerencji państwa. Niezbędne jest wzięcie po uwagę dwóch kwestii — wagi kolidujących wartości oraz stopnia ich realizacji. Nieodzowne następnie jest dokonanie swoistego rachunku aksjologicznego. Im bardziej cenna jest dana wartość i im wyższy stopień jej naruszenia, tym cenniejsza musi być druga wartość oraz tym wyższy stopień jej naruszenia. Dopiero wówczas ingerencję można uznać za uzasadnioną (por. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 27–28, 30).

Art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie odnoszącym się do tajemnicy statystycznej jest wyrazem konfliktu dwóch dóbr: dobra wymiaru sprawiedliwości przejawiającego się w potrzebie wykrywania przestępstw, ścigania ich sprawców i wymierzanie im kar (por. wyrok TK z 22.11.2004 r., *op. cit.*) oraz tajemnicy statystycznej. Wskazany konflikt wynika stąd, iż dla realizacji celów postępowania karnego potrzebne może się okazać sięgnięcie

do danych statystycznych, chronionych tajemnicą statystyczną. Jednakże, jak była o tym mowa, tajemnica statystyczna chroni nie tylko prywatność respondentów, lecz także (i przede wszystkim) ustanowiona została w interesie publicznym. Ze względu na nierozzerwalne powiązanie tajemnicy statystycznej z interesem publicznym, przy ocenie kwestii 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 zatem 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 bowiem skonfrontowane zostaje z potrzebą zapewnienia wiarygodności statystyce publicznej, również będącej dobrem publicznym. Rozwiązanie tej kolizji może nastąpić jedynie przez ustąpienie jednego z dóbr na rzecz drugiego.

Jak jednomyślnie i stanowczo wskazują eksperci w dziedzinie statystyki, wykorzystanie danych statystycznych w innych celach, niż te, w których zostały one zebrane, godzi w dobro publiczne w postaci zaufania respondentów do organów statystycznych, a tym samym godzi w wiarygodność statystyki, podważając w konsekwencji funkcjonowanie całego systemu statystyki publicznej. Może to spowodować trudne do oszacowania negatywne następstwa dla całego państwa.

I tak K. Kruszką podkreśla, że teoria i praktyka badań statystycznych w Polsce i na całym świecie wyraźnie wskazują, że każdy przypadek złamania tajemnicy statystycznej powoduje nieodwracalne szkody w odbiorze statystyki i prowadzi do utraty przez nią akceptacji społecznej. Bez dobrej, wiarygodnej statystyki i rzetelnej informacji statystycznej nie ma przesłanek dla prawidłowej oceny różnych aspektów rzeczywistości, utrudnione jest podejmowanie trafnych decyzji, problematyczne staje się prognozowanie przyszłości, chwieją się podstawy demokratycznego społeczeństwa informacyjnego itp. W ocenie autora prokuratorskie wymuszanie złamania tajemnicy statystycznej jest działaniem wybitnie destrukcyjnym, którego negatywnych skutków nie da się odwrócić (K. Kruszką, *List otwarty Polskiego Towarzystwa Statystycznego do opinii publicznej, mediów, środowisk naukowych, organów władzy państwowej i samorządowej, do wszystkich użytkowników statystyki publicznej*, s. 2–3, otrzymany z GUS i załączony do wniosku). T. Walczak podnosi, że jakiegokolwiek, nawet pojedyncze przypad-



ki ujawnienia przez służby statystyczne informacji jednostkowych, mogą na długi czas poderwać zaufanie do tych służb, co natychmiast odbije się na zwiększonej liczbie odmów udziału w badaniach, powodujących istotne pogorszenie jakości danych, a w tzw. badaniach przymusowych spowoduje zwiększenie się liczby odpowiedzi zawierających dane niedokładne lub nierzetelne. Dlatego też autor jednoznacznie stwierdza, że złamanie zakazu udostępniania komukolwiek danych jednostkowych pozwalających na identyfikację podmiotu przekazującego te dane, praktycznie uniemożliwiłoby funkcjonowanie obiektywnej i rzetelnej statystyki publicznej, z trudnymi do oszacowania szkodami dla gospodarki państwa i autorytetu instytucji publicznych (T. Walczak, *Ekspertyza...*, *op. cit.*, s. 2). Również M. Szreder uważa, że każdy incydent złamania tajemnicy statystycznej może poważnie zaszkodzić zaufaniu respondentów do wszelkiego typu badań masowych, co prowadzi w prosty sposób albo do odmowy udziału w badaniu, albo do podania nierzetelnych, fałszywych danych (M. Szreder, *O znaczeniu tajemnicy statystycznej dla jakości badań ilościowych*, s. 2, opracowanie zostało otrzymane z GUS i załączone do wniosku). J. Czapiński wyraża przekonanie, że próby wykorzystania danych statystyki państwowej przez kogokolwiek, a już zwłaszcza przez organy państwowe, podważają w sposób nieodwracalny zasadniczy warunek ich wiarygodności, czyli zaufanie respondentów. Ten koszt — zaznacza autor — byłby niewyobrażalnie wielki wobec korzyści, jakie dałby dostęp organów wymiaru sprawiedliwości do danych indywidualnych z zakresu statystyki publicznej (por. J. Czapiński, *Opinia w sprawie tajemnicy statystycznej*, s. 2, otrzymana z GUS i załączona do wniosku). Obrazowo omawianą kwestię przedstawia B. Wyżnikiewicz. Jego zdaniem uprawnione jest porównanie tajemnicy statystycznej do tajemnicy spowiedzi. Śledczym mogłoby się wydawać, że mieliby mniej pracy, gdyby mogli zwolnić księży z tajemnicy spowiedzi. Ale po ujawnieniu pierwszego takiego przypadku nie byłoby wielu chętnych do spowiadania się z jakiegokolwiek grzechu. Skutki złamania tajemnicy statystycznej byłyby podobne. Dane do GUS przekazuje się z ufnością że służą one do sporządzania statystyk, a nie dla policji, urzędu skarbowego bądź konkurenta na rynku (B. Wyżnikiewicz, *Opinia doktora Bohdana Wyżnikiewicza*, s. 1, otrzymana z GUS i załączona do wniosku). Na nieracjonalność przyjęcia dopuszczalności złamania tajemnicy statystycznej wskazuje R. Piotrowski. Jego zdaniem uznanie, że tajemnica statystyczna może podlegać uchyleniu stwarza — w dłuższej perspektywie — poważne ryzyko dotyczące zdolności władzy wykonawczej do właściwego wypełniania jej konstytucyjnych zadań. Autor uważa, że ustawodawca, który wprowadziłby do ustawy

o statystyce publicznej mechanizm podważający wiarygodność danych poprzez dopuszczenie uchylenia tajemnicy statystycznej nie zasługiwałby na miano racjonalnego (R. Piotrowski, *Charakter prawny tajemnicy statystycznej i obowiązki organów państwowych w zakresie jej dochowania w świetle Konstytucji RP*, s. 2, opracowanie znajdowało się na stronach internetowych GUS i zostało załączone do wniosku).

W świetle powyższego w mojej ocenie zasadne jest przyjęcie, iż porównanie kolidujących dóbr, tj. dobra wymiaru sprawiedliwości oraz dobra indywidualnego w postaci zachowania autonomii informacyjnej jednostki oraz nierozzerwalnie wiążącego się z nim dobra publicznego w postaci społecznego zaufania do statystyki publicznej, prowadzi do wniosku, że pierwsze z tych dóbr musi ustąpić na rzecz drugiego. Z zestawienia bowiem zysków i strat wynika, że ryzyko negatywnych skutków ujawnienia danych statystycznych organom wymiaru sprawiedliwości jest zdecydowanie większe niż płynące z tego korzyści w poszczególnych postępowaniach karnych. Należy przy tym mieć na uwadze, iż skutki te dotknęłyby całego społeczeństwa, gdyż dane statystyczne są wykorzystywane we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W konsekwencji trafne jest stwierdzenie, że niebezpieczeństwo negatywnych konsekwencji złamania tajemnicy statystycznej — jak wynika z przedstawionych opinii wysokie i realne — uzasadnia uznanie prymatu tajemnicy statystycznej nad poszczególnymi (zresztą stosunkowo nielicznymi) postępowaniami karnymi, w których dane statystyczne mają być wykorzystane. Nie jest przy tym bez znaczenia, iż w sytuacji konfliktu między sprawnością postępowania karnego a rzetelnością statystyki władze publiczne mają do dyspozycji rozmaite środki gromadzenia i weryfikacji informacji dla potrzeb postępowania karnego, zaś skuteczne funkcjonowanie tych władz bez rzetelnych i obiektywnych informacji o sytuacji w państwie nie jest możliwe (por. R. Piotrowski, *Charakter..., op. cit.*, s. 7).

Reasumując tą część rozważań uważam, że art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie pozwalającym na zwolnienie z tajemnicy statystycznej wydaje się być niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności.

Niezależnie od powyższego celowe jest zbadanie konstytucyjności zażarzonego przepisu w kontekście ustanowionych przez k.p.k. ram prawnych, w których funkcjonuje instytucja zwolnienia z tajemnicy statystycznej.

Trybunał Konstytucyjny w przytaczanym wcześniej wyroku z dnia 20.11.2002 r. (K 41/02) wskazał, że istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji

odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenie autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu — ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Także w wielu innych orzeczeniach Trybunał podkreślał, że kryterium „konieczności”, łączące się z zasadą proporcjonalności, oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji (tak TK np. w wyroku z dnia 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004/4/31).

Analizując z tego punktu widzenia unormowanie art. 180 § 1 k.p.k. w zakresie pozwalającym na złamanie tajemnicy statystycznej i w konsekwencji na zapoznanie się organów prokuratorskich z danymi statystycznymi, stwierdzić należy, że powyższy przepis nie spełnia standardów gwarantujących jednostce, iż naruszenie jej autonomii informacyjnej jest konieczne dla osiągnięcia celów postępowania karnego. Należy przy tym raz jeszcze podkreślić niezwykle istotną materię, której dane statystyczne dotyczą. Charakter przekazywanych przez jednostkę organom statystycznym informacji pozwala jej oczekiwać, że bez absolutnej konieczności dane te nie zostaną wykorzystane w nieprzewidywany przez jednostkę sposób.

Przepis art. 180 § 1 k.p.k. milczy na temat przesłanek zwolnienia z tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Na gruncie art. 163 d.k.p.k. ukształtował się pogląd, że zwolnienie to może nastąpić tylko wtedy, gdy ujawnienie okoliczności objętych tajemnicą jest nieodzowne dla zapewnienia prawidłowego wyrokowania w sprawie (por. uchwała SN z 16.06.1994 r., *op. cit.*). Stanowisko takie

prezentowane jest także na gruncie obowiązującego stanu prawnego. Zdaniem R.A. Stefańskiego, jakkolwiek zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej nie jest obwarowane żadnymi warunkami, to jest oczywiste, że powinno nastąpić w sytuacji, gdy przeprowadzenie dowodu z zeznań osoby, którą obowiązuje tajemnica, jest niezbędne dla prawidłowego załatwienia sprawy (por. R.A. Stefański, *Ujawnienie tajemnicy zawodowej przez świadka w nowym kodeksie postępowania karnego*, Prok. i Pr. 1998, nr 4, s. 123).

Trzeba jednak podkreślić, że taka interpretacja zawężająca nie ma oparcia w treści art. 180 § 1 k.p.k., z czego też R.A. Stefański zdawał sobie sprawę. Z tego powodu niejednokrotnie przedstawiane jest również odmienne rozumienie art. 180 § 1 k.p.k., bazujące na jego wykładni językowej. I tak Prokurator Generalny przedstawiając swoje stanowisko w rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie SK 64/03 stwierdził, że w trybie art. 180 § 1 k.p.k. sąd lub prokurator mogą na podstawie swobodnej oceny, zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy osobę obowiązaną do jej zachowania w związku z wykonywaniem zawodu lub funkcji, o ile osoba ta nie jest podmiotem wskazanym w art. 180 § 2 k.p.k. Prokurator wskazał dalej, iż zwolnienie w trybie art. 180 § 1 k.p.k. może nastąpić bez zachowania wymogów z art. 180 § 2 k.p.k. (przepis ten stanowi, iż zwolnienie z tajemnicy określonej kategorii osób może nastąpić tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustanowiona na podstawie innego dowodu). Również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu wydanym w powyższej sprawie przyjął, że art. 180 § 1 k.p.k. przewiduje możliwość zwolnienia z tajemnicy służbowej lub zawodowej przez sąd lub w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora, bez konieczności zachowania szczególnych przesłanek. Trybunał podkreślił, że osoby wskazane w art. 180 § 1 k.p.k., a niewyliczone w art. 180 § 2 k.p.k., mogą być zwalniane z obowiązku zachowania tajemnicy bez potrzeby zachowania wymogów z art. 180 § 2 k.p.k. (por. wyrok TK z dnia 22.11.2004 r., *op. cit.*). Jak się wydaje pogląd taki podziela L.K. Paprzycki, który zaznacza, że przepis art. 180 § 1 k.p.k. stwierdza jedynie, że zachowanie tajemnicy nie obowiązuje, jeśli sąd lub prokurator zwolni od jej zachowania (L.K. Paprzycki, *Komentarz...*, *op. cit.*, teza 4). Również P. Hofmański, E. Sadzik i K. Zgryzek zaznaczają, że art. 180 § 1 k.p.k. nie precyzuje żadnych przesłanek decyzji sądu lub prokuratora w przedmiocie zwolnienia od zachowania tajemnicy (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–296*, tom I, Warszawa 2007, s. 826), na które to stanowisko — uznając je za trafne —

powołują się K. Boratyńska i A. Górski (por. K. Boratyńska, A. Górski, Komentarz do art. 180 kodeksu postępowania karnego, w: K. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 400).

W mojej ocenie ukształtowanie art. 180 § 1 k.p.k. w sposób zezwalający na zwolnienie z tajemnicy statystycznej bez sprecyzowania przesłanek dopuszczalności takiego zwolnienia budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia kryterium „konieczności”. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której organy wymiaru sprawiedliwości zechcą sięgnąć po ten środek pomimo istnienia innych dróg dojścia do prawdy. Na gruncie tego przepisu możliwe jest więc złamanie autonomii informacyjnej przy istnieniu innych możliwości osiągnięcia celów postępowania karnego. Ponadto w świetle art. 180 § 1 k.p.k. zwolnienie z tajemnicy statystycznej może być stosowane w zasadzie w każdej kategorii spraw, w tym także o drobniejszym charakterze, co wydaje się pozostawać w rażącej nieadekwatności z doniosłością objętych tajemnicą danych.

Na marginesie zauważyć jeszcze warto, iż wskazane uregulowanie rodzi pokusę pójścia „na skróty”, tj. uzyskania materiału dowodowego w sprawie za pośrednictwem urzędów statystycznych, co może wydawać się łatwiejsze niż często żmudne i długie prowadzenie postępowania dowodowego.

Ryzyko pochopnego zwolnienia z tajemnicy statystycznej, obejmującej niezwykle wrażliwe jednostkowe dane statystyczne, wynika również z niedostatecznie szeroko ukształtowanego trybu zaskarżania decyzji podejmowanych w omawianym zakresie.

W postępowaniu przygotowawczym zwolnienie z tajemnicy statystycznej należy do właściwości prokuratora, a w postępowaniu sądowym do właściwości sądu.

W toku postępowania sądowego decyzja w tym przedmiocie może zapadć zarówno na rozprawie, jak i posiedzeniu. Jeśli wyznaczono posiedzenie, strony mogą wziąć w nim udział, jeśli się stawią (art. 96 § 2 k.p.k.) (a zatem o terminie tego posiedzenia nie powiadamia się stron ani innych osób niebędących stronami, co może uniemożliwić im zaprezentowanie sądowi argumentacji w tak istotnej dla nich kwestii, jaką jest zwolnienie z tajemnicy statystycznej). Na postanowienie sądu o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. zażalenie nie przysługuje (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks..., op. cit.*, s. 826–827).

Również w postępowaniu przygotowawczym stronom nie przysługuje zażalenie na postanowienie prokuratora w omawianej kwestii (art. 465 § 1 w zw. z art. 459 § 2 k.p.k.). Innym osobom takie zażalenie przysługuje, jeżeli

spełnione zostały wymogi określone w art. 302 § 1 k.p.k. (L.K. Paprzycki, *Komentarz...*, *op. cit.*, teza 5). Przepis ten stanowi, że osobom niebędącym stronami przysługuje zażalenie na postanowienia i zarządzenia naruszające ich prawa (na jego podstawie dyrektorzy urzędów statystycznych zaskarżali postanowienia prokuratur w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy zawodowej). Na mocy art. 302 § 3 k.p.k. zażalenie na postanowienia prokuratora w postępowaniu przygotowawczym o których mowa w § 1 rozpoznaje prokurator bezpośrednio przełożony. Prokuratorami bezpośrednio przełożonymi, zgodnie z art. 17a ust. 3 Ustawy z dnia 20.06.1985 r. o prokuraturze, są prokuratorzy rejonowi, okręgowi i apelacyjni w stosunku do prokuratorów pełniących czynności w danej jednostce (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 640, s. 193).

Moim zdaniem przedstawione uregulowanie trybu zażaleniowego przy zwalnianiu z tajemnicy statystycznej jest niewystarczające, mając na uwadze rangę tej tajemnicy. W szczególności w oczy rzuca się fakt, iż w toku postępowania przygotowawczego decyzja ta nie tylko jest pozbawiona kontroli sądowej, ale nawet nie podlega rozpoznaniu przez prokuraturę wyższego szczebla, lecz jedynie przez prokuratora przełożonego, kierującego organem tej samej prokuratury, która w toku prowadzonego przez siebie postępowania wydaje postanowienie o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej.

Istnieje niebezpieczeństwo, że prokurator kierujący daną prokuraturą jako bezpośrednio zainteresowany wynikami jej pracy, może większą uwagę zwracać na postępy śledztwa (dochodzenia), niż na wolności jednostki chronione tajemnicą statystyczną. Wyraźnym mankamentem jest również brak uprawnień samej strony do zaskarżenia postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy statystycznej, jak i podejmowanie przez sąd tak ważnej decyzji w procedurze jednoinstancyjnej.

Reasumując uważam, że brak w art. 180 § 1 k.p.k. materialnych warunków zwolnienia od zachowania tajemnicy statystycznej (w szczególności w postaci ustalenia, że okoliczność, odnośnie której następuje zwolnienie, nie może być ustalona na podstawie innego dowodu), oraz niedostatecznie ukształtowana kontrola zażaleniowa decyzji w powyższym przedmiocie sprawiają, iż art. 180 § 1 k.p.k. w analizowanym zakresie jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie spełnia standardów „konieczności” ograniczenia konstytucyjnych wolności jednostki.

## VIII.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Przepis ten deklaruje prawo do prywatności. Nie ulega wątpliwości, że sfera prywatności jest naruszana wskutek udostępniania przez osoby fizyczne statystycznych danych osobowych, dotyczących ich życia i sytuacji. Także w zdecydowanej większości przypadków statystyczne dane indywidualne, udostępniane przez osoby prowadzące działalność gospodarczą pozostają pod ochroną tego przepisu. Przez życie prywatne rozumie się bowiem wszystkie te okoliczności, zachowania, wydarzenia, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem przez daną osobę zadań i kompetencji organów władzy publicznej oraz dokonywaniem innych czynności i prowadzeniem działalności o publicznym zasięgu i znaczeniu (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 66). Podobnie w orzecznictwie strasburskim podkreśla się, że nie ma powodu, aby z pojęcia życia prywatnego wyłączać działalność zawodową i prowadzenie interesów. ETPC w sprawie *Niemietz przeciwko Niemcom* zwrócił uwagę, że większość ludzi rozwija swoje kontakty głównie w życiu zawodowym (por. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002, s. 587).

Wprawdzie prawo do prywatności — tak jak i inne prawa — może podlegać ograniczeniom, jednakże muszą one wyczerpywać przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji. W moim przekonaniu z tych samych względów, co wskazane na gruncie art. 51 ust. 2 Konstytucji, naruszenie przez organy wymiaru sprawiedliwości sfery prywatności danego podmiotu spowodowane zwolnieniem z tajemnicy statystycznej nie znajduje oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## IX.

Art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Przepis ten konstytucjonalizuje fundamentalną zasadę prawa karnego — zasadę domniemania niewinności (P. Winczorek, *Komentarz..., op. cit.*, s. 63). Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej to jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie wobec władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa (wyrok TK z dnia 16.05.2000 r., P 1/99, OTK 2000/4/111).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zasada domniemania niewinności stanowi podstawę prawną stworzenia oskarżonemu określonej sytuacji procesowej. Jej konsekwencje procesowe, to przede wszystkim rozkład ciężaru dowodu i wyrażona w art. 5 § 2 k.p.k. zasada *in dubio pro reo*.

Podstawowym skutkiem obowiązywania zasady domniemania niewinności jest wymaganie, by ten, kto zarzuca oskarżonemu przestępstwo, musiał je udowodnić. Z drugiej strony, oskarżony może pozostawać bierny, gdyż stan istniejący w wyniku działania zasady domniemania niewinności jest dla niego korzystny (wyrok TK z 11.09.2001 r., SK 17/00, OTK 2001/6/165).

Jedną z konsekwencji procesowych zasady domniemania niewinności, o których mowa powyżej, wyraża art. 74 § 1 k.p.k. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu: „Oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść”. W doktrynie prawa karnego procesowego podkreśla się, że art. 74 § 1 k.p.k. wyraża jedną z ważniejszych gwarancji procesowych oskarżonego, a mianowicie regułę *nemo se ipsum accusare tenetur* (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–296*, tom I, Warszawa 2004, s. 382). Pozostający pod jej ochroną oskarżony nie może być przymuszany do dostarczania dowodów przeciwko sobie; ich wykrycie i procesowe utrwalenie należy do organów ścigania i oskarżyciela. Niemożność przymuszania oskarżonego do dostarczania dowodów przeciwko sobie oznacza zakaz wymuszania na nim aktywnych form dostarczania dowodów oskarżeniu (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks..., op. cit.*, s. 247).

Stwierdzić należy, że w świetle zasady *nemo se ipsum accusare tenetur* dopuszczalność zwolnienia w trybie art. 180 § 1 k.p.k. z tajemnicy statystycznej budzi znaczne wątpliwości w zakresie, w jakim umożliwia organom wymiaru sprawiedliwości dostęp do danych statystycznych, których udostępnienie służbom statystycznym było obowiązkowe.

W przedstawionej kwestii wyróżnić można następujące konfiguracje:

1. Prokurator wydaje wobec danej osoby postanowienie o przedstawieniu zarzutów, następnie osoba ta, mając już status podejrzanego (oskarżonego), wypełniając swój ustawowy obowiązek przekazuje urzędowi statystycznemu wymagane w odpowiednim formularzu informacje, po czym prokurator lub sąd zwalnia urząd statystyczny z obowiązku zachowania w tajemnicy przedmiotowych informacji, żądając wydania formularza i argumentując, iż zawarte w nim dane statystyczne mogą mieć znaczenie dowodowe w prowadzonym przeciwko respondentowi postępowaniu karnym.



2. Dana osoba wypełniając swój obowiązek ustawowy, przekazuje urzędowi statystycznemu wymagane w odpowiednim formularzu informacje, następnie prokurator wydaje wobec tej osoby postanowienie o przedstawieniu zarzutów, po czym prokurator lub sąd zwalnia urząd statystyczny z obowiązku zachowania w tajemnicy tych informacji, żądając wydania formularza i argumentując, iż zawarte w nim dane statystyczne mogą mieć znaczenie dowodowe w prowadzonym przeciwko respondentowi postępowaniu karnym. Dane statystyczne przekazane przez respondenta, którego dotyczy postanowienie o zwolnieniu z tajemnicy, dotyczą okresu objętego zarzutem.
3. W warunkach wskazanych w pkt. 2 dane statystyczne przekazane przez respondenta, którego dotyczy postanowienie o zwolnieniu z tajemnicy, dotyczą okresu wcześniejszego niż objęty zarzutem, lecz mogą mieć znaczenie dla oceny jego zachowania w zarzucanym okresie.

#### Ad. 1

W sytuacji wskazanej w punkcie pierwszym moim zdaniem dochodzi do widocznego naruszenia zakazu samooskarżania. Dane statystyczne, które podejrzany (oskarżony) ma obowiązek przekazać organom statystycznym mogą bowiem zostać wykorzystane przeciwko niemu w postępowaniu karnym. Stanowi to ewidentne obejście art. 74 § 1 k.p.k., pozostające w sprzeczności z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Niejako bowiem „okrężną drogą” podejrzany (oskarżony) zmuszony zostaje do dostarczenia dowodów przeciwko sobie, co dokonuje się za pośrednictwem organów statystycznych. Podkreślenia wymaga, że w żadnym razie organy wymiaru sprawiedliwości nie byłyby uprawnione do żądania przedstawienia tych informacji bezpośrednio od podejrzanego (oskarżonego), gdyż chroni go unormowanie art. 74 § 1 k.p.k. Oczywiście informacje zawarte w danych statystycznych mogą się okazać korzystne dla podejrzanego (oskarżonego) i doprowadzić w ostatecznym rozrachunku do nieponiesienia przez niego odpowiedzialności karnej, jednakże decyzja co do ich przekazania organom wymiaru sprawiedliwości winna zależeć tylko i wyłącznie od niego.

Art. 180 § 1 k.p.k., na gruncie którego może powstać omawiana sytuacja, w analizowanym zakresie jest również sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19.12.2002 r. (K 33/02, OTK-A 2002/7/97) podkreślił, że konieczność respektowania zasady ochrony za-

ufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałyby pozorne instytucje prawne. Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Wprowadzony przez Ustawę o statystyce publicznej obowiązek przekazywania danych statystycznych, które mogą być na podstawie art. 180 § 1 k.p.k. przekazane organom wymiaru sprawiedliwości oraz niekorzystnie wpłynąć na pozycję respondenta w prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu karnym powoduje, że w przedstawionym układzie pozornym dla podejrzanego (oskarżonego) respondenta staje się prawo do powstrzymania się od samooskarżania, gwarantowane przez art. 74 § 1 k.p.k.

## Ad. 2

Sytuacja oznaczona w punkcie drugim wydaje się wykazywać wyższym stopniem skomplikowania.

W doktrynie prawa karnego procesowego wskazuje się, że zasada domniemania niewinności obowiązuje od chwili skierowania postępowania przeciwko określonej osobie jako podejrzanemu, ale obejmuje już wcześniej tzw. osobę podejrzaną. Osoba podejrzana to taka, którą podejrzewa się o popełnienie przestępstwa (przypuszcza się, że je popełniła), ale której nie przedstawiono jeszcze zarzutu (T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2001, s. 139, s. 305). Również na gruncie art. 42 ust. 3 Konstytucji uważa się, że domniemanie niewinności odnosi się, jak stanowi ten przepis, do „każdego” dopuszczającego się zabronionego czynu, a nie tylko do „oskarżonego”. Tak więc w zastanym przez Konstytucję stanie prawnym art. 42 ust. 3 odnosi się także wobec osoby, którą dopiero podejrzewa się czy nawet tylko „nie wyklucza się” popełnienia przez nią przestępstwa. Tak też, w sposób jednoznaczny, orzeka ETPCz (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 42 Konstytucji...*, *op. cit.*, teza 12).

Wobec powyższego uwagi poczynione w punkcie Ad. 1 są aktualne również w stosunku do osoby pozostającej w kręgu zainteresowania organów ścigania, lecz której nie przedstawiono zarzutów. Jeżeli zatem obywatel posiadający status „osoby podejranej” przekaze urzędowi statystycznemu odpowiednie informacje, z którymi następnie — już po wydaniu wobec obywatela postanowienia o przedstawieniu zarzutów i zwolnieniu organu

statystycznego z tajemnicy zawodowej — zapozna się prokuratura (lub sąd), to będzie to stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności.

Moim zdaniem jednak art. 180 § 1 k.p.k. może wydawać się niezgodny z Konstytucją także w sytuacji, gdy zezwala na ujawnienie tajemnicy statystycznej w przedmiocie danych, które respondent dostarczył nie będąc jeszcze „osobą podejrzaną”, dotyczących jednak zarzucanego mu później zachowania. Wprawdzie w takiej sytuacji jednostka nie korzysta z gwarancji procesowych, mających rangę konstytucyjną gdyż postępowanie karne przeciwko niej nie toczy się w żadnej fazie, jednakże uważam, iż wzorcem, z którym art. 180 § 1 k.p.k. pozostaje w sprzeczności jest art. 2 Konstytucji.

Należy najpierw zauważyć, iż jednostka w większości przypadków nie ma wpływu na to, czy i kiedy zostanie skierowane przeciwko niej postępowanie karne. Na okoliczność tą rzutuje bardzo wiele różnorodnych czynników, w tym takie, które w żadnym stopniu nie zależą od jednostki (np. organizacja pracy organów ścigania, sprawność ich funkcjonowania itp.). Dlatego też nie wydaje się racjonalne uzależnianie ochrony informacji przekazywanych przez obywatela od momentu wszczęcia postępowania karnego. Takie założenie prowadziłoby do niesprawiedliwych rozwiązań. W podobnych sytuacjach bowiem jedni obywatele korzystaliby z ochrony danych statystycznych, a inni nie (gdyż np. z powodu znacznego obłożenia pracą w danej jednostce Policji sprawdzenie informacji operacyjnych nastąpiło w odleglejszym terminie). Nadto w praktyce niezwykle trudne byłoby do ustalenia, kiedy jednostka uzyskała status „osoby podejrzanej”. Dzieje się to najczęściej w wyniku podejmowania pozaprocesowych czynności typu operacyjnego, ze swojej natury cechujących się znikomym stopniem sformalizowania. Wskazana interpretacja mogłaby prowadzić do nadużyć — można sobie wyobrazić sytuację, w której organy ścigania celowo zwlekają z formalnym rozpoczęciem postępowania karnego do momentu złożenia przez daną osobę sprawozdania statystycznego licząc, że zawarte w nim informacje okażą się pomocne w trakcie dalszych czynności.

Niezgodność art. 180 § 1 k.p.k. z art. 2 Konstytucji przejawia się także w innym aspekcie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania obywatela do państwa, należąca do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela (por. wyrok TK z dnia 20.12.1999 r., K 4/99, OTK 1999/7/165, wyrok TK

z 07.02.2001 r., K 27/00, OTK 1999/7/165). W przypadku omawianej sytuacji jednostka znalazła się w swego rodzaju potrzasku. Mając świadomość, iż formularz statystyczny, który ma obowiązek wypełnić, może zawierać informacje, które mogą powodować niekorzystne dla niej konsekwencje w ewentualnym przyszłym postępowaniu karnym, jednostka staje przed trudnym wyborem. Z jednej strony bowiem odmowa realizacji tego obowiązku wiąże się z odpowiedzialnością karną przewidzianą w art. 57 ust. 1 Ustawy o statystyce publicznej, nierzetelne zaś wywiązanie się z tego obowiązku jest przestępstwem opisanym w art. 56 ust. 1 Ustawy. Z drugiej strony natomiast uczciwe wypełnienie formularza sprawozdawczego może w rezultacie skutkować odpowiedzialnością karną w ewentualnym przyszłym procesie. Wydaje się, że w demokratycznym państwie prawnym tego rodzaju dylematy należy uznać za niedopuszczalne.

Powyższe odnosi się również do sytuacji opisanej w pkt. 1.

### Ad. 3

Moim zdaniem jedynie w sytuacji wskazanej w punkcie 3 obowiązek statystyczny nie narusza ani art. 42 ust. 3 Konstytucji, ani art. 2 Konstytucji. W momencie wypełniania obowiązku statystycznego brak było zachowań, mogących skutkować odpowiedzialnością karną dlatego też ujawnienie takich danych organom wymiaru sprawiedliwości wydaje się być zgodne z powyższymi wzorcami.

Na tym poziomie analizy należy jeszcze poczynić pewne uwagi. Jak była o tym mowa wcześniej, obowiązek statystyczny może obejmować zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty gospodarcze.

Działalność gospodarcza może być prowadzona w różnych formach organizacyjnych. W rozumieniu ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095) „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną — wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą” (art. 4 ust. 1). Moim zdaniem przeprowadzone wcześniej rozważania w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy statystycznej w kontekście art. 42 ust. 3 Konstytucji i art. 2 Konstytucji niewątpliwie odnoszą się do osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej oraz do osób fizycznych będących przedsiębiorcami, podlegającymi obowiązkowi wpisu do Ewidencji Działalności Gospodarczej.

Bardziej złożona jest sytuacja w przypadku, gdy obowiązek statystyczny dotyczy jednostek organizacyjnych, a w szczególności osób prawnych (spółek z o.o. oraz akcyjnych). W niniejszej sprawie żądanie przekazania informacji statystycznych w znacznej części przypadków dotyczyło właśnie spółek kapitałowych, w których podejrzani posiadali właścicielski pakiet udziałów. Moim zdaniem żądanie to może godzić w zasadę *nemo tenetur* jedynie wówczas, gdy osoba, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne, dysponuje takim pakietem udziałów (akcji), który pozwala jej samodzielnie decydować o funkcjonowaniu spółki (tak jest np. w przypadku jednoosobowej spółki z o.o., gdzie wszystkie udziały skupione są w ręku jednego wspólnika, który jest organem spółki wykonującym uprawnienia zgromadzenia wspólników oraz może być członkiem jednoosobowego zarządu). Natomiast wówczas, gdy podejrzany (oskarżony) jest tylko jednym ze wspólników, udziałowców czy akcjonariuszy, nie posiadającym dominującego wpływu na działalność danego podmiotu, fakt odrębności prawnej oraz organizacyjnej tego podmiotu przesądza, że przekazywane dane statystyczne nie mogą być uznane za naruszenie konstytucyjnych gwarancji przyznanych temu wspólnikowi, udziałowcowi czy akcjonariuszowi jako obywatelowi.

Nadto stwierdzić należy, iż w świetle art. 3 Ustawy z dnia 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. nr 197, poz. 1661), podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej wskazanej w tym przepisie. Art. 4 Ustawy precyzuje, że podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli fakt popełnienia wymienionego w ustawie czynu zabronionego przez tą osobę został potwierdzony prawomocnym orzeczeniem (m.in. wyrokiem skazującym). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 03.11.2004 r. (K 18/03, OTK-A 2004/10/103) konstytucyjne standardy odnoszone do prawa karnego (represyjnego) mają zastosowanie także do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych przewidzianej w ww. Ustawie. W szczególności przepisy ustawy podlegają ocenie m.in. z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych ustanowionych w art. 42 Konstytucji. W konsekwencji więc sprzeczne z tym artykułem wydaje się żądanie organów wymiaru sprawiedliwości ujawnienia tajemnicy statystycznej na użytek postępowania prowadzonego przeciwko osobie fizycznej, której skazanie może pociągnąć za sobą odpowiedzialność podmiotu zbiorowego.

**X.**

Zagadnieniom ochrony informacji jednostkowych poświęcają wiele uwagi międzynarodowe przepisy prawne, regulujące funkcjonowanie systemów oficjalnej statystyki (por. T. Walczak, *Ekspertyza..., op. cit.*, s. 5), mające różną moc wiążącą (od aktów o etycznym zabarwieniu po akty posiadające walor bezwzględnie obowiązującego w porządku krajowym). Wszystkie one stanowią wyraz przekonania, iż nienaruszalność tajemnicy statystycznej jest standardem prawnym, który winien być bezwzględnie przestrzegany w demokratycznym państwie prawnym.

Z ważniejszych dokumentów międzynarodowych, regulujących obowiązki służb statystycznych wymienić należy zwłaszcza:

1. „Deklarację w sprawie etyki zawodowej statystyków”, przyjętą w 1985 r. przez Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Instytutu Statystycznego. Stanowczo podkreśla się w niej obowiązek ochrony danych indywidualnych zebranych w toku badań statystycznych i zakaz udostępniania ich komukolwiek i w jakiegokolwiek formie (T. Walczak, *Ekspertyza..., op. cit.*, s. 6–7),
2. Konwencję nr 108 Rady Europy podpisaną dnia 28.01.1981 r. (ratyfikowaną przez Polskę dnia 24.05.2002 r.) wraz z Rekomendacją przyjętą we wrześniu 1997 r., w której podkreślono, że dane gromadzone i przetwarzane dla celów statystycznych muszą służyć wyłącznie do tych celów. Nie mogą być wykorzystywane do innych celów, niż określono to w celach badania. W szczególności nie mogą być wykorzystywane do podejmowania decyzji lub kroków wobec osób, których dane dotyczą (T. Walczak, *Ekspertyza..., op. cit.*, s. 5–6),
3. „Podstawowe zasady statystyki oficjalnej” przyjęte przez Komisję Statystyczną i Radę Ekonomiczną i Społeczną ONZ dnia 15.04.1994 r. w charakterze oficjalnego dokumentu Narodów Zjednoczonych. „Podstawowe zasady” stanowią swego rodzaju dekalog statystyczny, zawierają bowiem 10 „przykazań”, których powinny przestrzegać służby statystyczne każdego kraju. Zgodnie natomiast z zasadą 6 „Dane indywidualne zbierane przez organy statystyczne do opracowań zbiorczych dotyczące zarówno osób fizycznych, jak i prawnych są ściśle poufne i mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów statystycznych” (T. Walczak, *Ekspertyza..., op. cit.*, s. 7),
4. Zalecenie Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 25.05.2005 r. w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych. W powyższym

zaleceniu wskazano, iż „Należy bezwzględnie zagwarantować poufność dostawców danych (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, organów administracji oraz innych respondentów), poufność informacji przez nich udzielanych oraz ich wykorzystanie wyłącznie do celów statystycznych [...]”. Dla spełnienia tej zasady Komisja zaleca m.in., aby poufność danych statystycznych gwarantowały przepisy prawa. Należy szczególnie mocno podkreślić, że zgodnie z zaleceniami Komisji dane jednostkowe mogą być udostępniane zewnętrznym użytkownikom jedynie do celów naukowych (J. Czapiński, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 1–2),

5. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty, które stanowi w art. 13 ust. 1, że: „Dane używane przez władze krajowe i władze Wspólnoty do tworzenia statystyk Wspólnoty uznaje się za poufne, gdy umożliwiają one bezpośrednią lub pośrednią identyfikację jednostek statystycznych, co skutkuje ujawnieniem ich informacji indywidualnych [...]”. Art. 15 Rozporządzenia reguluje, iż: „Poufne dane uzyskane wyłącznie do celów tworzenia statystyk Wspólnoty wykorzystuje się wyłącznie do celów statystycznych przez władze krajowe i władze Wspólnoty, chyba że respondenci wyrażą jednoczesną zgodę na użycie tych danych do innych celów” (T. Walczak, *Ekspertyza...*, *op. cit.*, s. 7–8).

Analizując charakter prawny powyższych regulacji stwierdzić należy, że „Deklaracja” (pkt 1) jest dokumentem wyznaczającym zasady etyki statystyków, wobec czego obowiązek przestrzegania tajemnicy jest również elementem ich etyki zawodowej. „Konwencja” (pkt 2) oraz „Podstawowe zasady” (pkt 3) deklarujące tajemnicę statystyczną, mają charakter tzw. *soft law*. W rozważaniach nad mocą obowiązującą „miękkiego” prawa łączy się je często z normami moralnymi i politycznymi, nadając tym normom pewien walor prawny (R. Bierzanek, w: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 114).

„Zalecenie” (pkt 4) sugeruje adresatom dość autorytatywnie sposób zachowania. Ma ono znaczenie prawne, gdyż możliwość jego wydania została przewidziana w procedurach traktatowych. ETS stwierdził w orzeczeniu w sprawie *Grimaldi* (322/88 *Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles* [1989] ECR 4407), że zalecenia powinny być uwzględniane przez organy państw członkowskich przy wykładni prawa krajowego (por. E. Skrzydło-Tefelska, D. Kiedrowska, R. Poździk, *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2006, s. 128).

Natomiast Rozporządzenie Rady (WE) (pkt 5) ma charakter wiążący we wszystkich swych częściach i ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi, w tym przepisami k.p.k. (por. M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1995, s. 39–40). W przypadku sprzeczności treści Rozporządzenia z ustawami krajowymi zastosowanie znajduje Rozporządzenie. Wynika to wprost z art. 91 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Ponadto zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest powszechnie przyjmowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [por. A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002, s. 133–138]. W konsekwencji Rozporządzenie Rady (WE) Nr 322/97 ustanawia niemal bezwzględną tajemnicę statystyczną w zakresie danych używanych do tworzenia statystyk Wspólnoty (dane takie mogą zostać udostępnione wyłącznie do celów naukowych na warunkach określonych w art. 17 Rozporządzenia). Zastosowanie przepisu art. 180 § 1 k.p.k. jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie od obowiązku zachowania w tajemnicy danych używanych do tworzenia statystyk Wspólnoty. Przedmiotowe Rozporządzenie nie odnosi się natomiast do danych statystycznych gromadzonych na potrzeby krajowe i niewykorzystywanych na potrzeby Wspólnoty.

## XI.

W orzecznictwie — jak wskazano wcześniej — przyjęto, iż art. 180 k.p.k. stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów normujących w sposób generalny tajemnicę zawodową poszczególnych grup zawodowych, w tym więc i tajemnicę statystyczną. W nauce podkreśla się jednak, że reguły kolizyjne (w tym reguła *lex specialis*), podobnie jak i inne reguły wykładni, mogą dopuszczać wyjątki. Od reguł kolizyjnych można odstąpić wtedy, gdy ich zastosowanie prowadzi m.in. do rezultatu rażąco niesprawiedliwego, nieracjonalnego lub sprzecznego z Konstytucją (por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 229–230). Na konieczność stosowania wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją wielokrotnie zwracał też uwagę Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3).



Mając powyższe na uwadze powyższe, że w odniesieniu do relacji art. 180 § 1 k.p.k. i art. 12 Ustawy o statystyce publicznej, zasadne jest przyjęcie wyjątku od ogólnej reguły *lex specialis derogat legi generali* i w konsekwencji uznanie bezwzględnego charakteru tajemnicy statystycznej z następujących powodów.

1. Należy dawać pierwszeństwo zasadzie racjonalności ustawodawcy; ustawodawca racjonalny nie tworzy statystyki państwowej po to, by podważyć podstawy jej rzetelności,
2. należy kierować się wykładnią ustaw zapewniająca ich zgodność z Konstytucją,
3. należy respektować konsekwencje prawne wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej oraz w strukturach ONZ i europeizować prawo oraz praktykę polską (por. R. Piotrowski, *Charakter...*, *op. cit.*, s. 5–6).

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, iż zaskarżony przepis w zakresie zezwalającym na zwolnienie z tajemnicy statystycznej jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.



W załączeniu:

1. J. Czapiński, *Opinia w sprawie tajemnicy statystycznej*.
2. H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie stosowania art. 180 § 1 kodeksu postępowania karnego w odniesieniu do tajemnicy statystycznej*.
3. K. Kruszką, *List otwarty Polskiego Towarzystwa Statystycznego do opinii publicznej, mediów, środowisk naukowych, organów władzy państwowej i samorządowej, do wszystkich użytkowników statystyki publicznej*.

4. R. Piotrowski, *Charakter prawny tajemnicy statystycznej i obowiązki organów państwowych w zakresie jej dochowania w świetle Konstytucji RP.*
5. M. Szreder, *O znaczeniu tajemnicy statystycznej dla jakości badań ilościowych.*
6. T. Walczak, *Ekspertyza dotycząca obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej polegającej na ochronie przed ujawnieniem danych jednostkowych zbieranych przez służby statystyki publicznej w Polsce.*
7. T. Walczak, *Podstawowe standardy jakości statystyki publicznej*, s. 3–5, opracowane zostało załączone do wniosku.
8. B. Wyżnikiewicz, *Opinia doktora Bohdana Wyżnikiewicza.*