

Warszawa, 20 lipca 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.15/2000).

Stosownie do zlecenia z dnia 26 czerwca 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 czerwca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e w związku z art. 27 ust. 1 pkt 1, art. 28 ust. 1 pkt 3 i art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U nr 11, poz. 95 z późn. zmianami) w zakresie, w jakim wymienione przepisy powierzają służbom ochrony państwa rozstrzygnięcie o dopuszczeniu sędziów (prezesów i wiceprezesów sądów oraz trybunałów) oraz kandydatów na te stanowiska do dostępu do informacji niejawnych.

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis ustawy o ochronie informacji niejawnych narusza art. 10 i art. 173 Konstytucji, ponieważ uprawnia służby ochrony państwa do prowadzenia postępowania sprawdzającego i decydowania o dostępie do informacji niejawnych w stosunku do sędziów oraz kandydatów na stanowiska sędziów. W związku z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy, uzależniającym dostęp do takich informacji od posiadania poświadczenia bezpieczeństwa, Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że postępowanie sprawdzające prowadzone przez służby ochrony państwa ma rozstrzygający wpływ na skład organów władzy sądowniczej, uprawnionych do dostępu do informacji niejawnych. Oznacza to – wywodzi RPO -, że ustawodawca przyznał organom władzy wykonawczej rolę dominującą w stosunku do władzy sądowniczej. W konkluzji Wnioskodawca wyraża pogląd, że zakwestionowany przepis godzi w ustrojową zasadę podziału władz oraz zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz.

2. Zarzut niekonstytucyjności art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o ochronie informacji niejawnych, moim zdaniem, nie jest zasadny.

Celem wymienionej regulacji prawnej jest, w istocie rzeczy, ochrona bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich

obywateli (art. 1 Konstytucji). Bezpieczeństwo państwa i jego obywateli jest wartością – podlegającą ochronie konstytucyjnej – nadrzędną względem wielu innych wartości oraz praw i wolności sformułowanych w ustawie zasadniczej. Świadczy o tym między innymi dyspozycja art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczająca ograniczenia w zakresie korzystania z tych wolności i praw, uzasadnione koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych, określająca zasady ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem informacji stanowiących tajemnicę państwową lub służbową, jest zespołem norm prawnych służących ochronie bezpieczeństwa państwa. **Okoliczność ta uzasadnia ustanowienie jednakowych rygorów w tym zakresie, obowiązujących wszystkie organy władzy publicznej, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, a także podmioty niepaństwowe, których działalność wiąże się z dostępem do informacji niejawnych.** Ustawodawca przyjął więc słuszne rozwiązanie w art. 1 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej regulacji prawnej, zgodnie z którym przepisy ustawy stosuje się do organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu), władzy wykonawczej (Prezydenta RP i organów administracji rządowej) oraz sądów i trybunałów, a także do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Ewentualne wyłączenie sądów i trybunałów z grupy podmiotów podlegających przepisom ustawy oznaczałoby podważenie zasady nadrzędności i powszechności obowiązku ochrony bezpieczeństwa państwa, który to obowiązek ciąży przede wszystkim na organach władzy publicznej.

Objęcie sądów i trybunałów przepisami zaskarżonej ustawy nie narusza konstytucyjnej zasady podziału władz, wyrażonej w art. 10 ustawy zasadniczej. Równorzędną bowiem zasadą, towarzyszącą podziałowi władz, jest zasada ich równowagi, która zakłada wzajemną kontrolę władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Tak np. organy władzy sądowniczej sprawują kontrolę działalności ustawodawczej Sejmu i Senatu (kontrola zgodności ustaw z Konstytucją) oraz działalności władzy wykonawczej (kontrola zgodności przepisów wykonawczych oraz decyzji administracyjnych z ustawami i Konstytucją). Z drugiej strony, władza ustawodawcza ustanawia normy ustrojowe organów władzy sądowniczej oraz normy postępowania przed tymi organami. Skoro więc ustawodawstwo w tym zakresie nie jest i nie może być kwestionowane z punktu widzenia zasad wyrażonych w art. 10 Konstytucji, to trudno zgodzić się z zarzutem,

że w sprzeczności z tymi zasadami pozostaje art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Zaskarżony przepis, ze względów, o których wyżej mowa, nie może być oceniany jako zamach na niezależność sądów. **Obowiązek stosowania przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w jednakowym stopniu ograniczają bowiem swobodę postępowania z tymi informacjami wszystkich organów władzy publicznej.** Realizacja tego obowiązku przez sądy i trybunały jako jednostki organizacyjne sądownictwa zatrudniające nie tylko sędziów, lecz także asesorów, aplikantów, referendarzy sądowych oraz pracowników administracyjnych, nie oznacza podległości tych jednostek służbom ochrony państwa uprawnionym do wykonywania określonej funkcji kontrolnej w stosunku do osób, które są bądź mają być zatrudnione na stanowiskach związanych z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową. Funkcja ta nie pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. **Wypada zauważyć, że ewentualne skreślenie art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e zaskarżonej ustawy prowadziło do sytuacji, w której także pracownicy sądów i trybunałów nie będący sędziami byłiby całkowicie wyłączeni spod rygorów i obowiązków określonych w przepisach tej ustawy.**

W konkluzji wyrażam pogląd, że art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o ochronie informacji niejawnych nie narusza art. 10 ani art. 173 Konstytucji.

Odrębną natomiast kwestią jest konstytucyjność i celowość postępowania sprawdzającego wobec sędziów. Wydaje się, że w tym zakresie niezbędna jest korekta rozwiązań ustawowych, o czym mowa niżej.

3. Przeprowadzenie postępowania sprawdzającego jest warunkiem koniecznym dopuszczenia do pracy lub pełnienia służby na określonym stanowisku albo zlecenia określonego rodzaju pracy (art. 27 ust. 1 ustawy). Postępowanie, o którym mowa, ma na celu ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy (art. 35 ust. 1). Kończy się ono wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa bądź odmową wydania takiego poświadczenia (art. 36 ust. 2). Osoby, które nie posiadają poświadczenia bezpieczeństwa, nie mogą być dopuszczone do pracy lub pełnienia służby na stanowisku albo do wykonywania prac zleconych, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową (art. 28 ust. 1

pkt 3). Przepisy art. 27 ust. 2, 3 i 6 ustawy wskazują osoby, wobec których postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się. Do grona tych osób należą:

1) Prezydent RP, Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu,

2) posłowie i senatorowie oraz

3) Prezes Rady Ministrów i członkowie Rady Ministrów, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes NBP, Prezes NIK oraz osoby zajmujące inne stanowiska państwowe wymienione w ust. 6.

Zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego ma charakter ograniczony w stosunku do posłów i senatorów. Mianowicie, jeżeli obowiązki posła lub senatora wymagają dostępu do informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”, wtedy Marszałek Sejmu bądź Marszałek Senatu zwraca się – za zgodą osoby zainteresowanej – do służb ochrony państwa o przeprowadzenie takiego postępowania (art. 27 ust. 4). Otóż wydaje się, że analogiczne rozwiązanie należałoby wprowadzić w odniesieniu do sędziów, nowelizując przepisy art. 27 ustawy. W tym celu można by dodać ust. 6a i 6b w następującym brzmieniu:

„6a. Postępowania sprawdzającego, z zastrzeżeniem ust. 6b, nie przeprowadza się również wobec sędziów.

6b. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się, za zgodą osoby sprawdzanej, do służb ochrony państwa o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego wobec sędziego, którego obowiązki służbowe wymagają dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”.

Obowiązek przeprowadzenia postępowania sprawdzającego „w pełnym wymiarze” powinien być natomiast utrzymany wobec kandydatów na sędziów. Brak poświadczenia bezpieczeństwa stanowiłby przeszkodę w powołaniu danej osoby na sędziego.

Proponowane uzupełnienie art. 27 ustawy, polegające na dodaniu ust. 6a i 6b w brzmieniu wyżej prezentowanym, usunęłoby wątpliwości co do konstytucyjności obowiązującego rozwiązania w stosunku do sędziów. Wątpliwości te nie dotyczą, rzecz jasna, zaskarżonego art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e, lecz przepisów art. 27, który nie zalicza sędziów do kręgu osób, wobec których postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się. Z tego względu może być podniesiony zarzut niezgodności art. 27 ustawy z art. 173 Konstytucji. Brak wyłączenia bądź ograniczenia postępowania sprawdzającego w stosunku do sędziów oznacza bowiem przyzwolenie

ustawodawcy na nadmierne, moim zdaniem, uzależnienie sądów i trybunałów od służb ochrony państwa.

Sporządził: Witold Pawełko