

## Opinia w przedmiocie stosowania art. 180 §1 kodeksu postępowania karnego w odniesieniu do tajemnicy statystycznej

Działając na podstawie dokumentów przedstawionych przez Główny Urząd Statystyczny, pozwalam sobie przedstawić opinię w przedmiocie określonym w tytule, związaną z powtarzającymi się faktami zwalniania przez organy prokuratury i sądownictwa, z powołaniem się na art. 180 § 1, a także art. 217 § 2 i art. 226 lub art. 326 § 3 pkt 4, Kodeksu postępowania karnego (zwanego dalej „Kodeksem”) osób pełniących funkcje kierownicze w urzędach statystycznych (a w niektórych przypadkach zwalniania samych urzędów statystycznych) od obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej związanej z pełnioną funkcją i wykonywanym zawodem, dotyczącej danych indywidualnych zbieranych i gromadzonych w badaniach statystycznych statystyki publicznej.

Art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.) stwierdza, 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 (tajemnica statystyczna)”*.

Przepis ten jest ściśle powiązany, redakcyjnie i merytorycznie, z innymi przepisami powołanej ustawy (art. 11 nakazujący służbom statystyki publicznej informowanie osób podających dane o gwarancjach poufności i zachowaniu tajemnicy statystycznej; art. 12 zobowiązujący pracowników służb statystyki publicznej do *„bezwzględneho przestrzegania tajemnicy statystycznej”*; art. 38 zakazujący publikowania i udostępniania danych jednostkowych uzyskanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej; art. 39 nakładający na Prezesa GUS obowiązek zapewnienia przechowywania zgromadzonych danych statystycznych zapewniającego przestrzeganie tajemnicy statystycznej oraz art. 54 przewidujący karę pozbawienia wolności do 3 lat za naruszenie tajemnicy statystycznej), jak również z przepisami prawa wspólnotowego o charakterze *hard law* (art. 10, art. 13, art. 15 i art. 18 ust. 2 rozporządzenia, a więc aktu stosującego się bezpośrednio na obszarze RP i mającego zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami, Rady WE Nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty - Dz.Urz. UE L.52/1 z dnia 22 lutego 1997 r. s. 359 i nast., zapewniających, w ramach statystyk Wspólnoty tworzonych wyłącznie na podstawie danych przekazywanych przez krajowe organy statystyki, ochronę danych jednostkowych przed naruszeniem prawa do poufności, tj. wykorzystaniem uzyskanych danych w celach innych niż statystyczne) i o charakterze *soft law* (zasada 5 Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych, przyjętego przez Komitet ds. Programu Statystycznego 24 lutego 2005 r.), jak również standardami *soft law* ONZ (*„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”* - zasada 6 Podstawowych Zasad Statystyki Oficjalnej ONZ, uchwalone przez Komisję Statystyczną 11-15 kwietnia 1994 r.). Należy przypomnieć, że *soft law* – kategoria powszechnie już uznana w doktrynie i orzecznictwie prawa międzynarodowego i prawa europejskiego – należy do sfery prawa, a nie do niebędących prawem norm zachowania, a różni się od tradycyjnego *hard law* nie treścią, lecz specyfiką sankcji za naruszenie jego norm [\[1\]](#). Ma ona zatem istotne znaczenie co najmniej dla

wykładni obowiązujących przepisów prawa, do czego trzeba będzie jeszcze nawiązać w dalszej części opinii.

Z powyższych standardów prawnych, w tym mających pierwszeństwo przed normami ustawodawstwa polskiego, wynika, że tajemnica statystyczna – odnoszona do danych indywidualnych – stanowi gwarancję wiarygodności statystyki publicznej, a więc w ogóle jej przydatności dla władz państwowych i wspólnotowych; wiedza osób przekazujących dane o możliwości ich wykorzystania w celach innych niż statystyczne w oczywisty sposób może powstrzymać od przekazywania danych. W rezultacie, tajemnicę statystyczną gwarantuje się nie tylko w celu ochrony prywatności - w celu ochrony interesu indywidualnego (lub indywidualnego podmiotu gospodarczego) - lecz także, a nawet przede wszystkim, w celu ochrony **interesu publicznego** polegającego na zabezpieczeniu wiarygodności statystyk publicznych.

Wynika to również z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn.zm.), który zalicza tajemnicę statystyczną, wraz z tajemnicą państwową, służbową i skarbową, do tych podstaw odmowy udzielenia informacji publicznej, które mają charakter publicznoprawny, co powoduje, zgodnie z tą ustawą, zaskarżanie decyzji o odmowie do sądu administracyjnego, a nie występowanie z powództwem o udostępnienie informacji publicznej do sądu powszechnego.

Konieczne jest przy tym dodanie, że jedynie w odniesieniu do tajemnicy statystycznej w obowiązujących przepisach prawa jest mowa o **bezwzględny** jej przestrzeganiu. Dodanie to jest konieczne ze względu nie tylko na treść przywołanych na wstępie postanowień organów prokuratury lub sądów, lecz na dość szeroko przyjęty w doktrynie sposób rozumienia – podstawowego w tym zakresie – przepisu art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego (inne przepisy Kodeksu powołane na wstępie mają charakter wtórny lub porządkowy, co dotyczy również wydania, na podstawie art. 217 §2 dokumentacji zawierającej dane jednostkowe, bowiem żądanie wydania nie może być w razie wystąpienia prawnie chronionej tajemnicy samoistne, lecz musi stanowić konsekwencję wydania postanowienia na podstawie art. 180 §1, co wynika wprost z treści art. 226 Kodeksu [\[2\]](#)).

Powołany przepis art. 180 §1 ma następujące brzmienie: „Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy”.

Już z samego brzmienia przepisu wynika, że nie dotyczy on instytucji takich jak urząd statystyczny (który nie jest osobą i nie może złożyć zeznań, a nawet trudno doń stosować „odpowiednio” zakazy i ograniczenia określone w art. 178-181, do których odsyła art. 226 Kodeksu postępowania karnego), jak również, że tajemnica statystyczna nie jest tajemnicą służbową (ta bowiem ustalana jest na podstawie i w trybie określonym w przepisach o informacjach niejawnych, a nie wynika *ex lege*, co dotyczy tajemnicy statystycznej), mogąc najwyżej stanowić tajemnicę określonych osób zobowiązanych do jej zachowania (w przypadku tajemnicy statystycznej - wszystkich pracowników służb statystyki publicznej na podstawie powołanego przepisu art. 12 ustawy o statystyce publicznej). Z drugiej strony, przepis daje prokuratorowi lub sądowi swobodę w zwalnianiu od obowiązku zachowania tajemnicy, nie wskazując, nawet przy pomocy zwrotów niedookreślonych, żadnych prawnych przesłanek zwolnienia, których wystąpienie mogłoby być potem przedmiotem kontroli z punktu widzenia legalności postanowienia o zwolnieniu.

W samym Kodeksie postępowania karnego sformułowano wyjątki od treści omawianego przepisu. Wyjątki te – to bezwzględna tajemnica obrońcy i świadka, których nie można przesłuchiwać jako świadków na okoliczność faktów, o których dowiedzieli się, odpowiednio, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę albo przy spowiedzi (art.178), następnie konieczność uzyskania zgody właściwego organu na zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej (art. 179), jak i wreszcie dopuszczalność przesłuchania osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej w razie wystąpienia wskazanych w Kodeksie przesłanek, z pozbawieniem prawa do decydowania o zwolnieniu prokuratorów oraz z przyznaniem szczególnych uprawnień w tym zakresie dziennikarzom (art. 180 §2-5).

Zasygnalizowany już szczególny sposób - przyjęty w doktrynie (w tym na ogół, co trzeba zauważyć, tym bardziej że powołują się na nie organy prokuratury, w komentarzach do Kodeksu) - sposobu rozumienia przepisu art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego polega na traktowaniu go jako nie tylko przepisu ogólnego w stosunku do powołanych przepisów art. 178, art. 179 i art. 180 §2-5 (które jako przepisy szczególne znajdują zastosowanie jako kreujące wyjątki od przepisu ogólnego), ale także jako **przepisu szczególnego** w stosunku do przepisów innych ustaw kreujących prawnie chronione tajemnice.

Tego rodzaju potraktowanie przepisu jest sprzeczne z powszechnie uznawanymi w teorii prawa zasadami kwalifikowania przepisów jako ogólnych i szczególnych, jednakże ma ono charakter niejako tradycyjny; zauważył to także pośrednio, nie ustosunkowując się jednak do tej kwestii, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2004 r. (SK 64/03 – OTK-A 2004 nr 10 poz. 107) w sprawie skargi konstytucyjnej na brzmienie art. 180 §2 Kodeksu postępowania karnego.

W tej sytuacji, całkowicie zasadne z punktu widzenia ogólnych zasad teorii prawa, podnoszenie przez Główny Urząd Statystyczny nieprawidłowego traktowania przepisu art. 180 §1 jako przepisu szczególnego w stosunku do przepisów kreujących poszczególne tajemnice, w szczególności zawodowe, może nie przynieść pożądanych, i mających pełne podstawy prawne, rezultatów – w postaci uznania, że tajemnica statystyczna, jako obowiązująca z mocy przepisów ustawy o statystyce publicznej, nie może być przedmiotem zwolnienia na podstawie art. 180 §1 Kodeksu postępowania karnego, a zatem ma z tego punktu widzenia charakter bezwzględny.

W moim przekonaniu, konieczne jest przyjęcie trzech argumentów, odnoszących się nie do wszystkich tajemnic objętych przepisem art. 180 §1, lecz tajemnic szczególnych, a taką jest tajemnica statystyczna:

- po pierwsze, argumentu opartego na, podkreślanym już, wskazaniu – wprost w art. 12 ustawy o statystyce publicznej, pośrednio także w innych przepisach tej ustawy – **bezwzględnego** charakteru tajemnicy statystycznej, którego racjonalny ustawodawca, opisując go jako bezwzględny w ustawie o statystyce, nie pozbawiałby bezwzględności w przepisach Kodeksu postępowania karnego (który, konieczne jest podkreślenie, nie ma w jakikolwiek sposób wyższej mocy prawnej niż każda inna ustawa);
- po wtóre, argumentu konieczności interpretowania przepisów o statystyce publicznej, a w zakresie art. 180 §1 oraz jego implikacji procesowych także przepisów Kodeksu postępowania karnego, w sposób uwzględniający występowanie wskazanych wyżej prawnych standardów „prawa twardego” (poczynając od obowiązującego

bezpośrednio w Polsce rozporządzenia Rady WE Nr 322/97) i „prawa miękkiego” - przy wzmocnieniu wyników tej interpretacji, prowadzącej do uznania bezwzględności charakteru tajemnicy statystycznej, o wykładnię funkcjonalną przepisów o tej statystyce, jako, co już zostało wykazane, chroniących interes publiczny polegający na wiarygodności statystyki krajowej i wspólnotowej (tworzonej wyłącznie na podstawie danych krajowych, a służącej także do ustalania konkretnych instrumentów wspólnotowej polityki strukturalnej, której RP jest istotnym beneficjentem);

- po trzecie, argumentu uznania przez Sąd Najwyższy, że bezwzględny charakter tajemnicy może być unormowany w innej ustawie niż Kodeks postępowania karnego, a ustawa ta – w przedmiotowym przypadku ustawa o statystyce publicznej – może zawierać przepisy szczególne w stosunku do art. 180 Kodeksu.

Ten ostatni argument dotyczy uznania przez Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 20 kwietnia 2005 r. (I KZP 6/05 – OSNKW 2005 nr 4 poz. 39), że przepis art. 52 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.), dotycząc każdej osoby, która wykonuje czynności określone w tej ustawie (a nie tylko, jak często przyjmowano, lekarza) ustanawia bezwzględny zakaz dowodowy, będąc **przepisem szczególnym** w stosunku do unormowania art. 180 Kodeksu postępowania karnego, a wobec tego danej osoby nie można przesłuchać co do okoliczności przewidzianych w art. 52 ust.1, nawet jeżeli wyrazi ona gotowość ujawnienia tego rodzaju tajemnicy zawodowej; dodać należy, że gotowość taka w odniesieniu do tajemnicy statystycznej nie może wystąpić ze względu na kategoryczne stwierdzenia zawarte w powołanych przepisach ustawy o statystyce publicznej.

W rezultacie, nie widząc możliwości skutecznego procesowego – co nie oznacza doktrynalnego – podjęcia kwestii czy generalnie w stosunku do zapewnionych ustawowo tajemnic, które mógłby objąć, przepis art. 180 §1 Kodeksu postępowania karnego jest przepisem ogólnym czy szczególnym w stosunku do odpowiednich przepisów stosownych ustaw, mogę stwierdzić, powołując się na ostatnio wskazane argumenty, że **tajemnica statystyczna**, do której stosują się szczególne przepisy ustawy o statystyce publicznej (a do tego przepisy, mającego pierwszeństwo przed ustawodawstwem jakiegokolwiek państwa członkowskiego Unii Europejskiej, powołanego rozporządzenia wspólnotowego), **jest wyłączona z zakresu zastosowania ogólnego w jej przypadku przepisu art. 180 §1 Kodeksu postępowania karnego.**

Tajemnica statystyczna, której istota polega na zakazie ujawniania cech lub informacji dotyczących osób fizycznych lub innych podmiotów, które pozwalałaby na bezpośrednią lub pośrednią identyfikację imienną tych osób lub podmiotów, ma charakter bezwzględny, bowiem zakaz ujawniania wskazanych cech i informacji jest bezwzględny.

prof. dr hab. Hubert Izdebski  
radca prawny, adwokat

---

[1] Por. H. Izdebski, „Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej”, w: *Polska i Rada Europy 1990-2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 197.

[2] Por. np. postanowienie prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2007 r. - sygn.akt Ap. I Dsn 69/05/SO.