

Andrzej Sakowicz

Opinia prawna w sprawie zasad dostępu do materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej¹

Legal opinion on the principles of access to evidence collected by the Constitutional Accountability Committee (BAS-WAL 165/14): The author points out that the possibility of access to evidence in the course of work of the Constitutional Accountability Committee depends on the consent of a body conducting the proceedings, i.e. Constitutional Accountability Committee. According to him, the Committee is obliged to make all evidence (including classified information) accessible to the person subject to initial application and his/her defence council. Nevertheless, he emphasizes that access to evidence composed of classified information should be provided in the office for confidential documents of the Chancellery of the Sejm. In the authors view, the defence council should not be required to have an adequate security clearance level or a valid certificate of training in the field of classified data protection.

Keywords: classified information | Sejm committee | constitutional accountability

Słowa kluczowe: informacje niejawne | komisja sejmowa | odpowiedzialność konstytucyjna

Doktor hab. nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu w Białymstoku,
ekspert ds. legislacji BAS; andrzej.sakowicz@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy obrońca osoby objętej wnioskiem, o którym mowa w art. 9d ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925, ze zm.), nielegitymujący się odpowiednim poświadczeniem bezpieczeństwa oraz aktualnym zaświadczeniem o odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych, ma prawo:

¹ Opinia sporządzona 22 lutego 2014 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej; BAS-WAL-165/14.

- a) uczestniczyć w czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz w czynnościach podejmowanych na jej żądanie,
 - b) dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
 - c) końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej.
2. Czy – jeśli tak, to w jakich sytuacjach – materiały, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu, pozyskane przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej (pisemne wyjaśnienia, akta spraw przekazane na żądanie Komisji przez organy władzy publicznej oraz organy osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej), należy uznać za:
- a) materiał dowodowy, o którym mowa w art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o Trybunale Stanu,
 - b) materiał postępowania przeprowadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, o którym mowa w art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu, a w konsekwencji, czy – jeśli tak, to w jakich sytuacjach – osoba objęta wnioskiem oraz jej obrońca mają prawo zapoznania się z materiałami pozyskanymi przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej w trybie art. 9 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu.

Uwagi ogólne

Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy stwierdzić, że obrońca osoby objętej wnioskiem, o którym mowa w art. 9d ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925, ze zm.; dalej: ustawa o TS), ma prawo uczestniczenia w czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz w czynnościach podejmowanych na jej żądanie, dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jak również końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przez tę Komisję. Uprawnienia te wynikają wprost z art. 9d ust. 2 pkt 3–5 ustawy o TS i nie ma przy tym znaczenia, jaki status mają materiały dowodowe, tj., czy są to informacje jawne, czy też informacje niejawne, jak również, nie jest istotne, czy przeprowadzana czynność dowodowa wiąże się z informacjami niejawnymi (np. przesłuchanie świadka). Przepis art. 9d ust. 2 pkt 3–5 ustawy o TS wskazuje bowiem na wszystkie czynności dowodowe oraz materiały postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Co więcej, przepisy ustawy o Trybunale Stanu mają w tym względzie charakter autonomiczny i nie mogą być reglamentowane przepisami ustawy z 5 sierpnia

2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228). Jest to podyktowane realizacją prawa do obrony, standardu rzetelnego procesu oraz tzw. równości broni².

Podobnie przedstawia się sytuacja w postępowaniu karnym, w którym dokumenty, akta lub przedmioty oznaczone klauzulą tajności (z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 184 § 1 k.p.k. oraz art. 156 § 5a k.p.k. udostępnia się stronom postępowania, obrońcom, pełnomocnikom oraz przedstawicielom ustawowym na zarządzenie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym, w postępowaniu przed sądem zaś na zarządzenie prezesa sądu, a przed uprawnieniem się orzeczenia na zarządzenie przewodniczącego składu orzekającego. Potwierdził to również Sąd Najwyższy (SN) w wyroku z 5 listopada 2008 r. (sygn. akt V KK 146/08)³, w którym wskazał, że: *zasady udostępniania akt zawierających materiał dowodowy stanowiący tajemnicę państwową lub służbową oraz sposób przeprowadzania takich dowodów w postępowaniu karnym regulują przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz akty prawne podustawowe, wydane w wykonaniu delegacji zawartych w tym kodeksie*. Nadto, w uzasadnieniu tego judykatu SN podkreślił, że strony postępowania oraz ich przedstawiciele mają „automatyczny dostęp do informacji objętych tajemnicą państwową”.

Podsumowując, obrońca osoby objętej wnioskiem ma dostęp do materiałów sprawy zawierających informacje niejawne z racji pełnionej funkcji. Nie musi on legitymować się odpowiednim poświadczeniem bezpieczeństwa oraz aktualnym zaświadczeniem o odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych, jeżeli podejmuje czynności w charakterze obrońcy. Należy też zauważyć, że obrońca, tak jak pozostałe osoby uczestniczące w pracach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, którzy weszli w posiadanie informacji stanowiących informacje niejawne, są zobowiązani do jej ochrony na podstawie art. 265 i 266 k.k. Taki obowiązek wynika nadto ze składanego przez adwokatów i radców prawnych, czyli podmiotów uprawnionych do występowania w roli obrońcy, ślubowania, w którym jest mowa o wykonywaniu obowiązków zgodnie z przepisami prawa oraz koniecznością poszanowania tajemnicy zawodowej (art. 6 ust. 2 u.p.a.⁴ oraz art. 27 ust. 1 u.r.p.⁵). W świetle tych przepisów adwokaci i radcowie prawni mają więc ustawowy obowiązek ochrony

² Por. J. Konecki, *Dostęp prokuratora, oskarżonego i obrońcy do materiałów niejawnych w postępowaniu karnym a prawo do rzetelnego procesu – uwagi na marginesie najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 71–79.

³ OSNKW 2009, nr 1, poz. 9.

⁴ Ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2009 r. nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: u.p.a.

⁵ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2010 r. nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: u.r.p.

uzyskanych informacji niejawnych, a jego naruszenie będzie skutkowało odpowiedzialnością karną oraz odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Udzielnie odpowiedzi na pytanie, czy oraz ewentualnie w jakim zakresie możliwy jest dostęp do materiałów, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o TS, tj. materiałów pozyskanych przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej (np. pisemne wyjaśnienia, akta spraw przekazane na żądanie Komisji przez organy władzy publicznej oraz organy osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej), należy poprzedzić stwierdzeniem, że ta czynność Komisji ma charakter czynności dowodowej. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przez wystąpienie z prośbą o przekazanie jej pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w dyspozycji wyżej wymienionych organów dokonuje tej czynności w związku z prowadzeniem postępowania o pociągnięcie określonej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej i na jego rzecz. Czyni to w celu budowania podstawy faktycznej określonej decyzji po uprzednim przeprowadzeniu dowodów. Decyzja ta bowiem jest związana z celem postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, czyli ustaleniem, czy został popełniony czyn, o którym mowa we wstępnym wniosku, i czy stanowi on delikt konstytucyjny (ewentualnie przestępstwo, w zależności od przedmiotu postępowania), wyjaśnieniem okoliczności sprawy oraz zebraniem, zabezpieczeniem i w niezbędnym zakresie utrwaleniem dowodów dla Trybunału Stanu. Dokonanie zatem czynności dowodowej będzie polegało na percepcji środka dowodowego, czyli zapoznaniu się przez Komisję na przykład z treścią dokumentu, w celu dokonania prawdziwych i relatywnych ustaleń faktycznych. Inaczej rzecz ujmując, nastąpi przyjęcie tych informacji do świadomości członków Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w związku z określonym postępowaniem.

Z powyższych względów należy przyjąć, że przepis art. 9 ust. 1 ustawy o TS wskazuje na możliwość wprowadzenia określonych informacji do materiału dowodowego za pomocą środka dowodowego w postaci treści dokumentów, akt sprawy lub ich cech. Za taką interpretacją rzeczzonego przepisu przemawiają także wypowiedzi doktryny na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o TS, w wersji sprzed nowelizacji art. 1 pkt 4 ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2010 r. nr 75, poz. 472). Warto przypomnieć, że stwierdzał on, że: *Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, jak także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej*. Na tle tej regulacji twierdzono, że wskazuje ona środki dowodowe⁶ bądź wręcz podkreślano, że przytoczona treść przepisu: *art. 9 ust. 1*

⁶ Por. S. Steinborn, *Model postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej* [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Postępowanie przed Komisją*

*ustawy o TS wymienia enumeratywnie katalog dowodów, które Komisja może przeprowadzać samodzielnie: może przesłuchiwać świadków, biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich akt i dokumentów*⁷. Poglądy te nie straciły na znaczeniu. Zmieniła się jedynie podstawa prawa przeprowadzania niektórych czynności dowodowych, tj. przesłuchania osoby objętej wnioskiem, świadków oraz biegłych. Ich przeprowadzenie następuje na podstawie przepisów art. 9a ust. 2, 9b, 9d i 9e ustawy o TS. Tymczasem przeprowadzenie dowodu z dokumentu pozostało bez zmian; w dalszym ciągu jest możliwe na podstawie li tylko art. 9 ust. 1 ustawy o TS.

Przyjęcie, że materiały, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o TS, pozyskane przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej należy uznać za materiał dowodowy (art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS) oraz materiał postępowania przeprowadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej (art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o TS), powoduje konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakich sytuacjach osoba objęta wnioskiem oraz jej obrońca mają prawo zapoznania się z tymi materiałami.

Udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie, należy stwierdzić, że osoba objęta wstępnym wnioskiem i jej obrońca nie mają nieskrępowanego dostępu do akt sprawy zawierających materiał dowodowy. I tak, z przepisu art. 9d ust. 2 ustawy o TS wynika, że możliwość dostępu do materiału dowodowego w trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest uzależniona od zgody organu prowadzącego postępowanie, a zatem od zgody Komisji (art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS). Komisja, podejmując decyzję w tej kwestii, powinna wziąć z jednej strony pod uwagę interes osoby objętej wnioskiem, z drugiej zaś konsekwencje ujawnienia dla toczącego się postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Odmowa powinna wynikać z konkretnych przyczyn, np. z uwagi na ryzyko przedwczesnego ujawnienia dowodów dla możliwości dotarcia do prawdy, niebezpieczeństwo ich zniekształcenia, utraty, zwłaszcza zastraszania świadków, eliminacji lub niszczenia dowodów rzeczowych albo też wytwarzania fałszywych dowodów. Przyjąć należy, że odmowa Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej udostępnienia akt może dotyczyć określonej części akt lub poszczególnych dokumentów w nich się znajdujących, jak też może mieć charakter czasowy, na przykład ograniczony do momentu przeprowadzenia czynności, która usunie niebezpieczeństwo zniekształcenia dowodu istniejącego w razie udostępnienia akt osobie objętej wnioskiem. Z drugiej jednak strony za niedopuszczalne należy uznać limitowanie dostępu do akt w zakresie, w jakim dotyczą one czynności przeprowadzonych z udziałem

Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia modelowe, Warszawa 2007, s. 39.

⁷ H. Gajewska-Kraczkowska, *Opinia prawna dotycząca stosowania ustawy o Trybunale Stanu (art. 9 ust. 5 i art. 18 ust. 2)* [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Postępowanie, op. cit.*, s. 138.

łem osoby objętej wnioskiem (np. protokół przesłuchania świadka, w którym osoba objęta wnioskiem brała udział)⁸.

Inaczej przedstawia się to uprawnienie osoby objętej wnioskiem oraz jej obrońcy (obrońców) w wypadku końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. W tej sytuacji zgoda Komisji nie jest wymagana (art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o TS). Jeżeli osoba objęta wnioskiem wyrazi wolę osobistego zaznajamiania się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, obowiązana jest ona udostępnić mu materiały postępowania i umożliwić zaznajomienie się z całością materiałów. Merytoryczny sens tego uprawnienia zobowiązuje Komisję do zapewnienia osobie objętej wnioskiem praktycznych możliwości zapoznania się z materiałami postępowania. W szczególności chodzi o to, aby osoba objęta wnioskiem, tudzież jej obrońca, dysponowali odpowiednimi warunkami techniczno-organizacyjnymi, a zwłaszcza dostosowanymi do rzeczywistych potrzeb, czasem i swobodą wyboru metody (sposobu) przeprowadzenia tej czynności. Osoba objęta wnioskiem nie powinna doznawać ograniczeń w dostępie do materiałów postępowania ani też w sposobie zapoznawania się z nimi; dysponować powinna również czasem uwzględniającym rzeczowe potrzeby prawidłowego dokonania tej czynności⁹. Tak określony sposób zaznajomienia osoby objętej wnioskiem z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej wynika stąd, że *ratio legis* tej instytucji wyraża prawo jednostki do wiedzy o wynikach prowadzonego wobec niej postępowania. Wiedza osoby objętej wnioskiem o przebiegu postępowania z jednej strony ma zabezpieczyć i gwarantować jej prawo do obrony, a z drugiej strony umożliwić jej kontrolę wszechstronności i zupełności postępowania¹⁰.

Podsumowując, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest obowiązana udostępnić cały materiał dowodowy (w tym także materiał zawierający informacje niejawne) osobie objętej wnioskiem wstępnym oraz jej obrońcy (ew. obrońcom). Jedynie sygnalizacyjnie należy wskazać, że udostępnienie materiału dowodowego zawierającego informacje niejawne powinno nastąpić w Kancelarii Tajnej Sejmu, zgodnie z przepisami określonymi w zarządzeniu nr 36 Szefa Kancelarii Sejmu z 31 grudnia 2011 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego.

⁸ Por. S. Steinborn, *Model postępowania*, op. cit., s. 25.

⁹ Uchwała SN z 22 września 1995 r., sygn. akt I KZP 31/95, OSNKW 1995, nr 11–12, poz. 74.

¹⁰ Zob. F. Prusak, *Zamknięcie postępowania przygotowawczego*, „Nowe Prawo” 1974, nr 4, s. 424–437 i powołana tam literatura.