

Warszawa, dnia 7 października 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	08. 10. 2013
L.dz. 2738. zat.	

Skarżący: Z C , zam. ul.
reprezentowany przez radcę prawnego Adama Tokarczyka wpisanego na listę radców prawnych prowadzoną przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Kielcach Nr KL-K 816, Kancelaria Radcy Prawnego Adam Tokarczyk, ul. Jana Olbrachta 23B/114, 01-102 Warszawa;

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Na podstawie udzielonego pełnomocnictwa (w załączeniu), w oparciu o art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) zaskarżam n/w przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228), zwanej dalej uoin:

- 1) art. 3 uoin pomijający przepisy, w szczególności art. 10, 11, 73-74, 78-81 oraz 86, ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267), zwanej dalej kpa, gwarantujące stronie czynny udział w kontrolnym postępowaniu sprawdzającym, co stanowi naruszenie przepisów art. 1, art. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 Konstytucji RP;
- 2) art. 5 ust. 1 pkt 5 uoin, który umożliwia nadawanie klauzuli „ściśle tajne” dokumentom sporządzonym w trakcie trwania kontrolnego postępowania sprawdzającego uniemożliwiając ich weryfikację przez stronę, co stanowi naruszenie przepisów art. 1, art. 2, 45 ust. 1 i 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 30 ust. 4 uoin który umożliwia organom administracji publicznej oraz sądom administracyjnym całkowite utajnienie uzasadnienia dotyczącego stanu faktycznego przed stroną, pozbawia obywatela dostępu do już znanych temu obywatelowi informacji niejawnych tj. tych, z którymi się już zapoznał, ewentualnie sam wytworzył przez co pozbawia stronę jakiegokolwiek możliwości obrony swoich praw i w efekcie pozbawia skutecznego zaskarżenia decyzji wydanej w I instancji oraz prawa do sądu, co stanowi naruszenie przepisów art. 1, art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 3 i 4, art. 78 Konstytucji RP;
- 4) art. 33 ust. 7 uoin, który pozbawia obywatela dostępu do już znanych temu obywatelowi informacji niejawnych tj. tych, z którymi się już zapoznał, ewentualnie sam wytworzył przez co pozbawia stronę jakiegokolwiek możliwości obrony swoich praw i w efekcie pozbawia skutecznego zaskarżenia decyzji wydanej w I instancji

oraz prawa do sądu, co stanowi naruszenie przepisów art. 1, art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP;

- 5) art. 38 ust. 2 uoin, pozbawiający stronę prawa do jawnego rozpoznania sprawy z pominięciem przesłanek ustanowionych w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, co powoduje jego niezgodność z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP.
- 6) art. 38 ust. 3 uoin, wyłączający możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do NSA od wyroku WSA, pozbawiając tym samym stronę możliwości skutecznego zaskarżenia orzeczenia wydanego w I instancji oraz prawa do sądu co powoduje jego niezgodność z art. 1, art. 2, art. 31. ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Wniesienie skargi konstytucyjnej jest konieczne, bowiem w oparciu o przepisy art. 3, art. 30 ust. 4 i art. 33 ust. 7 uoin Szeft, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji pozbawiających skarżącego dostępu do informacji niejawnych, pozbawił skarżącego prawa czynnego udziału w toczących się przeciwko niemu kontrolnych postępowaniach sprawdzających prowadzonych w trybie art. 33 uoin, całkowicie zatajając przed skarżącym stan faktyczny spraw. Decyzje wydane zostały bez zapoznania skarżącego z jakimkolwiek elementem stanu faktycznego, co uniemożliwiło ich skuteczne zaskarżenie zarówno w administracyjnym toku instancji, jak również sporządzenie skargi do WSA, a następnie skargi kasacyjnej do NSA. Utajnienie przed stroną całości akt postępowania naruszyło prawo skarżącego do rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz zasadę równości wobec prawa, a strona pozbawiona została prawa do skutecznego wniesienia odwołania od decyzji wydanej w I instancji do Prezesa Rady Ministrów (organu II instancji). Naruszone zostało również prawo skarżącego dostępu do dotyczących jego osoby urzędowych dokumentów i zbiorów danych posiadanych przez oraz całkowicie pozbawiono skarżącego prawa do sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, zwłaszcza że na podstawie tych informacji organy administracji publicznej ostatecznie i prawomocnie orzekły o prawach skarżącego (pozbawiono skarżącego prawa dostępu do informacji niejawnych, co skutkowało zwolnieniem skarżącego). Wskutek naruszenia przez art. 3, art. 30 ust. 4 oraz art. 33 ust. 7 uoin zasady dobrej legislacji, utajniono przed skarżącym informacje których rzekome ujawnienie legło u podstaw wszczęcia kontrolnego postępowania sprawdzającego, co jest o tyle niezasadne że skoro skarżący niewłaściwie postępował z informacjami o charakterze niejawnym, to musiał je znać.

W oparciu o utajnione postępowanie, dnia lutego 2012 r., Szeft wydał decyzje Nr oraz Nr pozbawiające skarżącego dostępu do informacji niejawnych. Decyzje zostały doręczone skarżącemu dnia lutego 2012 r. Decyzje te zostały utrzymane w mocy decyzjami Prezesa Rady Ministrów z dnia października 2012 r. Nr i Nr

Utajnienie stanu faktycznego przed stroną zostało sanowane, w oparciu o te same w/w przepisy uoin, przez sądy administracyjne orzekające w sprawach ze skarg na w/w decyzje. Sądy uznały, że organy administracji publicznej w oparciu o w/w przepisy miały prawo całkowicie utajnić stan faktyczny prowadzonych spraw (bez względu na konstytucyjne ramy ograniczania praw strony wynikające z art. 31 ust. 3 i 45 ust. 2 Konstytucji RP). Jednocześnie sądy administracyjne pozbawiły skarżącego prawa do czynnego udziału w postępowaniach sądownoadministracyjnych, w oparciu o przepisy art. 3, art. 30 ust. 4 oraz 38 ust. 3 uoin, co stanowi pozbawienie prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, rzetelnej i sprawiedliwej procedury, prawa skutecznego zaskarżenia wyroku wydanego w I instancji, a w efekcie skutecznego prawa do sądu.

W sprawie ze skarg na w/w decyzje zostały wydane (prawomocne) wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2013 r.: sygn. akt , sygn. akt oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lipca 2013 r.: sygn. akt i Wyroki NSA zostały doręczone skarżącemu dnia 30 sierpnia 2013 r.

Zarówno organy administracji publicznej jak również sądy administracyjne orzekające w sprawie pozbawiły stronę w/w konstytucyjnych praw, bez powołania się na jakąkolwiek przesłankę wskazującą na konieczność ochrony interesów bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, a wystarczające było samo istnienie w obrocie prawnym zaskarżonych przepisów uoin, na które wyraźnie powołały się zarówno organy administracji publicznej jak również sądy administracyjne. W przedmiotowej sprawie konstrukcja przepisów uoin pozwoliła co prawda stronie na formalne zaskarżenie wydanych decyzji i wniesienie sprawy do sądu, ale pozbawiła obywatela skutecznego prawa zaskarżenia decyzji i skutecznego prawa do sądu.

Wątpliwości dotyczące zgodności w/w przepisów uoin z Konstytucją RP przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie Nr z dnia listopada 2012 r. (w załączeniu korespondencja w przedmiotowej sprawie).

W/w decyzje oraz wyroki NSA są ostateczne oraz prawomocne i nie przysługuje od nich żaden środek odwoławczy.

W sprawie wyczerpane zostały wszystkie przysługujące środki odwoławcze.

Wnoszę o zobowiązanie WSA w W do przedstawienia akt spraw postępowania sądowoadministracyjnego: sygn. akt oraz sygn. akt , w celu przeprowadzenia dowodów wymienionych w uzasadnieniu do skargi konstytucyjnej na okoliczności tam wymienione. Analiza uzasadnień decyzji administracyjnych oraz wyroków sądów administracyjnych ewidentnie potwierdza, że zaskarżone przepisy uoin nie przystają do demokratycznego państwa prawa, a organy celowo wykorzystują regulacje uoin w celu utrudnienia obywatelowi obrony przed ich zarzutami/oskarżeniami.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego.

Pismem Nr z dnia września 2011 r. Szef poinformował skarżącego o wszczęciu kontrolnego postępowania sprawdzającego.

dowód: pismo Szefa Nr z dnia września 2011 r. na okoliczność wykazania wszczęcia kontrolnego postępowania sprawdzającego

Po wszczęciu postępowania, zainteresowany wniósł o zapoznanie z aktami sprawy oraz umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w celu zgłoszenia ewentualnych dalszych wniosków procesowych, w tym wniosków dowodowych w zakresie nie pozostającym w sprzeczności z bezpieczeństwem państwa i porządkiem publicznym.

dowód: pismo skarżącego z dnia października 2011 r. na okoliczność wykazania, że skarżący podejmował próby zapoznania z aktami sprawy

Szef , powołując się na przepisy uoin, a w szczególności na art. 3 uoin odmówił możliwości udostępnienia akt sprawy, skarżący nie został również wysłuchany, ani nie umożliwiono mu w inny sposób ustosunkowania się do zebranego materiału dowodowego.

dowód: odpowiedź Szefa – pismo nr z dnia października 2011 r. na okoliczność wykazania braku możliwości zapoznania się z aktami sprawy w I instancji

Dnia lutego 2012 r., Szef wydał decyzje Nr oraz Nr , doręczone stronie dnia lutego 2012 r. o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych: ściśle tajne, tajne, poufne i zastrzeżone.

dowód: decyzje Szefa Nr oraz Nr z dnia lutego 2012 r. na okoliczność wykazania zakończenia postępowania w I instancji

Na skutek wniesionego odwołania, w którym skarżący zakwestionował m.in. całkowite utajnienie przed nim akt spraw, Prezes Rady Ministrów wydał decyzje z dnia października 2012 r.: Nr i Nr , utrzymujące w mocy decyzje organów I instancji.

Przed wydaniem decyzji nastąpiło – na żądanie organu II instancji - wysłuchanie skarżącego, ale na okoliczności nie mające żadnego, najmniejszego znaczenia w sprawie.

dowód: decyzje Prezesa Rady Ministrów Nr oraz Nr z dnia października 2012 r. na okoliczność wykazania zakończenia postępowania w II instancji

Na skutek wniesienia skarg, WSA w W dnia lutego 2013 r. wydał wyroki oddalające skargi. WSA w W uznał, że działania organów administracji publicznej w zakresie utajnienia całości akt spraw były zgodne z obowiązującymi przepisami uoin, jednocześnie uniemożliwiając skarżącemu dostęp do akt sprawy sądownoadministracyjnej oraz rozpatrując sprawę na posiedzeniu niejawnym (pomimo żądania przeprowadzenia rozprawy przez skarżącego).

dowód: wyroki WSA w W z dnia lutego 2013 r.: sygn. akt , sygn. akt 2013 r. na okoliczność wykazania, że działanie organów administracji publicznej, tj. pozbawienie strony czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, zostało sanowane przez WSA w W w oparciu o te same przepisy uoin

Dnia kwietnia 2013 r. skarżący został zwolniony z służby wskutek pozbawienia poświadczenia bezpieczeństwa.

dowód: decyzja Ministra Nr z dnia marca 2013 r. na okoliczność wykazania, że wskutek działania organów administracji publicznej skarżący został zwolniony z służby

Dnia lipca 2013 r. NSA oddalił skargi kasacyjne od wyroków WSA w W Jednocześnie NSA odmówił rozpatrzenia większości zarzutów, z powodu nie zakwestionowania przez skarżącego ustaleń stanu faktycznego. To działanie ewidentnie potwierdza, że zaskarżone przepisy uoin praktycznie całkowicie wyłączają prawo strony do sądu, skoro utajnienie stanu faktycznego uniemożliwia skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej w trybie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), zwanej dalej uppsa.

dowód: wyroki NSA z dnia lipca 2013 r.: sygn. akt i na okoliczność wykazania, że bez znajomości akt sprawy jest niemożliwe przygotowanie skargi kasacyjnej, której wszystkie zarzuty mogłyby być merytorycznie rozpatrzone

II. Uzasadnienie prawne skargi konstytucyjnej.

II.1. Naruszenie art. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania prawa i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP) – wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r. V SA 250/93. Ścisłe stosowanie prawidłowej procedury bowiem jest z reguły jednym z podstawowych środków gwarantujących sprawiedliwy rezultat konkretnego postępowania.

Umożliwienie stronie czynnego udziału w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 33 ust. 1 uoin w zakresie nie pozostającym w sprzeczności z bezpieczeństwem państwa i porządkiem publicznym jest uprawnieniem obywatela. Prawo do czynnego udziału w postępowaniu przyjęte jest również w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) - art. 6 ust. 3 lit. c.

Bez zapoznania obywatela z aktami sprawy w której jest stroną niemożliwe jest uznanie, że postępowanie przez organami administracji publicznej ma charakter rzetelny i sprawiedliwy. Obecny art. 3 uoin pomijający przepisy, w szczególności art. 10, 11, 73-74, 78-81 oraz 86, kpa powoduje, że kontrolne postępowanie sprawdzające nie może być uznane za rzetelną i sprawiedliwą procedurę, skoro przepis art. 3 uoin został celowo tak zredagowany, aby uniemożliwić stronie zapoznanie się z jakimkolwiek elementem stanu faktycznego prowadzonego w jej sprawie postępowania.

Strona swoimi wyjaśnieniami, ewentualnie wskazywaniem konkretnego środka dowodowego, może przyczynić się właśnie do rzetelnego wyjaśnienia sprawy. M.in. z tych względów, we wszystkich procedurach (karnej, cywilnej i administracyjnej) istnieje możliwość wysłuchania strony, bowiem nie zawsze organ/sąd jest w stanie samodzielnie należycie zebrać cały niezbędny materiał dowodowy. W celu zapewnienia rzetelnego i sprawiedliwego postępowania, zawsze należy zakładać, że strona posiada informacje, które – nawet przy zastosowaniu najwyższej staranności – będą niemożliwe do pozyskania przez sam organ prowadzący postępowanie wyjaśniające.

Ponadto, brak udziału strony wyklucza możliwość rzetelnej oceny – zarówno przez organ administracji publicznej wyższego stopnia jak również sądy administracyjne, czy zebrany materiał w sprawie jest wystarczający, a przede wszystkim – czy nie został spreparowany na potrzeby konkretnego celu służb specjalnych (np. na nagraniach zawierających tylko fonię sąd nie jest w stanie stwierdzić, że słyszany głos jest głosem skarżącego, że stenogramy odzwierciedlają prawdziwy przebieg zdarzenia, że świadkowie rzeczywiście mogli być obecni przy faktach które podają, że sporządzone notatki odzwierciedlają rzeczywisty przebieg zdarzenia itp.). Dopiero możliwość wypowiedzenia się samej strony w sprawie tych dowodów pozwala na rzetelną i obiektywną ocenę, czy zebrany materiał dowodowy może rzeczywiście uzasadniać wydany wyrok. Pozbawienie strony tego prawa w oparciu o art. 3 uoin wyklucza przyjęcie, że procedura może być uznana za rzetelną i sprawiedliwą.

Sprzeczność art. 3 uoin z Konstytucją RP wyraźnie widać na przykładzie art. 74 kpa, który właśnie realizuje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP na gruncie postępowania administracyjnego, a który w świetle dzisiejszego brzmienia art. 3 uoin nie ma zastosowania w postępowaniach prowadzonych na podstawie uoin. W uoin stronie pozostawiono formalne prawo wniesienia odwołania, ale nie znając akt sprawy odwołanie to nie może być

ukierunkowane na wskazanie błędów organu I instancji w zakresie ustalania stanu faktycznego (który jest w całości przed stroną utajniony, a ma decydujące znaczenie). Porównanie powyższych przepisów ewidentnie wskazuje, że przepis art. 3 uoin został skonstruowany z rażącym naruszeniem zasady dobrej legislacji, skoro wyłącza prawidłowe (i zgodne z Konstytucją RP) możliwości utajnienia elementów postępowania administracyjnego, wskutek czego całkowicie pozbawia stronę dostępu do jakiegokolwiek elementu postępowania administracyjnego (poprzez wyłączenie obowiązujących w tym zakresie przepisów). Taki skutek dzisiejszej redakcji art. 3 powoduje sprzeczność z zasadą dobrej legislacji w ten sposób, że eliminuje z zastosowania właściwe przepisy (art. 74 kpa), a na dodatek został tak skonstruowany aby pozbawić obywatela jakiejkolwiek możliwości obrony swoich praw (co widać po analizie wszystkich przepisów których zastosowanie zostało wyłączone).

Wprowadzenie możliwości utajnienia całości stanu faktycznego sprawy w oparciu o art. 30 ust. 4 uoin jest nielogiczne z tego względu, że skoro skarżący – zdaniem organów - niewłaściwie postępował z informacjami niejawnymi, to znaczy że już wówczas je znał. Nie ma zatem żadnej konieczności (ani zasadności wynikającej z przepisów uoin) utajania przed skarżącym sytuacji w której rzekomo doszło do niewłaściwego postępowania przez niego z informacjami niejawnymi (nie da się utajnić przed stroną czegoś co strona już znała). W tym kontekście funkcjonowanie tego przepisu narusza zasadę dobrej legislacji, co służy jedynie uniemożliwieniu obrony skarżącego. Na przykładzie skarżącego widać, że przepis art. 30 ust. 4 uoin wykorzystywany jest jedynie w celu uniemożliwienia stronie skutecznej obrony swoich praw w postępowaniu administracyjnym i sądowym, co daje nieuzasadnioną przewagę na obywatelom, w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP. Takie postępowanie nie może być uznane za rzetelną i sprawiedliwą procedurę, a wręcz przeciwnie. Procedura ta skonstruowana jest w taki sposób, aby całkowicie pozbawić obywatela możliwości obrony swoich praw.

Powyższe argumenty dotyczące niekonstytucyjności odnoszą się również do art. 33 ust. 7 uoin. Przepis ten jest niezgodny z Konstytucją RP w takim zakresie, jaki uniemożliwia dostęp stronie do informacji niejawnych, które już strona znała, a które byłyby pomocne stronie w dochodzeniu swoich praw w kontrolnym postępowaniu sprawdzającym.

Z powyższymi przepisami uoin koresponduje art. 38 ust. 3 uoin, który wprowadza kolejne utrudnienie w dochodzeniu praw obywatela, tj. pozbawia Sąd możliwości doręczenia uzasadnienia wyroku stronie postępowania sądoadministracyjnego. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że regulacja ta ewidentnie narusza prawo obywatela do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, a stanowi uzupełnienie „pakietu” przepisów uoin mającego za zadanie uniemożliwić (a przynajmniej utrudnić) stronie skuteczną obronę swoich praw.

W powyższym zakresie, przepisem który w demokratycznym państwie prawa pozbawia stronę prawa do Sądu poprzez utajnienie materiału jest również art. 5 ust. 1 pkt 5 uoin, który pozwala na nadawanie bardzo wysokiej klauzuli tajności dokumentów w sprawie obywatela, uniemożliwiając zbadanie ich prawdziwości przez stronę. Nie można uznać, że w demokratycznym państwie prawa powinny istnieć dokumenty niemożliwe do zweryfikowania pod względem prawdziwości przez obywatela, sporządzone w sprawach innych niż zagrożenie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Dowodem na niekonstytucyjność tego przepisu jest sama praktyka służb specjalnych państw systemów totalitarnych, gdzie na podstawie notatek służbowych (nie zweryfikowanych ani nawet nie znanych obywatelom) pozbawia się obywateli obrony swoich praw.

W powyższym zakresie należy zauważyć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (uchwała z dnia 13 czerwca 1994r. W 3/94), interpretacja zakresu ochrony tajemnicy

państwowej powinna mieć charakter zawężający, a "nadmierne rozszerzenie katalogów spraw objętych tajemnicą państwową bądź nadmierne rozszerzenie ich zakresu w drodze wykładni prowadziłyby do kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi (wolność wypowiedzi, wolność informacji, demokratyczna kontrola obywatelska nad organami państwowymi) i osłabiałoby równocześnie skuteczność mechanizmów gwarancyjnych, ważnych dla ochrony rzeczywistych interesów Państwa".

II.2. Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jest oczywiste, że prawo strony do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania, w przypadku kontrolnego postępowania sprawdzającego, może być – w drodze ustawy – ograniczone z uwagi na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Niemniej, dzisiejsze brzmienie art. 3 uoin stanowi samodzielną podstawę dla organów i sądów orzekających do pozbawienia strony udziału w postępowaniu, w całkowitym oderwaniu od przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (jak to miało miejsce w przypadku skarżącego). Organ administracji publicznej – Szefer odmówił zainteresowanemu udziału w postępowaniu wskazując na art. 3 uoin, bez żadnej nawet próby wykazania (a więc pewnie również i sprawdzenia), że udział strony mógłby zagrozić bezpieczeństwu państwa i porządkowi publicznemu. Dokładnie tak samo postąpiły sądy administracyjne w sprawie skarżącego. Zamiast skontrolować poprawność utajnienia całości stanu faktycznego przed stroną w kontekście zasad wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, sądy uznały że działanie takie było słuszne w oparciu o przepisy zastosowane przez organy administracji publicznej (tj. art. 3 oraz art. 30 ust. 4 uoin). Zgodnie z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu do wyroku NSA z dnia 14 września 2010 r. I OSK 1047/10, sąd administracyjny władny jest badać zasadność utajnienia konkretnej informacji, a w postanowieniu NSA z dnia 8 grudnia 2000 r. II SA 1568/00 wyraźnie wskazano, że czynność nadania klauzuli tajności podlega kontroli w ramach badania prawidłowości decyzji administracyjnej (czyli w danym przypadku), jako jedna z przesłanek zgodności z prawem tej decyzji. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r. K 26/2009, w którym zwrócono uwagę, że w przypadku decyzji wydawanych na gruncie uoin, nie ma znaczenia samo formalne nadanie klauzuli tajności danej informacji, ale konieczne jest badanie materialnoprawnych przesłanek utajnienia danej informacji. Niemniej, sądy orzekające w sprawie skarżącego zlekceważyły powyższe poglądy judykatury, opierając się jedynie na art. 3 oraz art. 30 ust. 4 uoin.

Co więcej sądy obydwóch instancji w oparciu o te same przepisy uoin (zwłaszcza art. 30 ust. 4 uoin) uznały, że również na etapie postępowania sądowoadministracyjnego skarżący nie ma możliwości zapoznania się z aktami sprawy tego postępowania. Jak wynika z art. 57 § 1 pkt 3 uppsa, skarga powinna zawierać „określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego”. Z jednej strony prawodawca wymaga od obywatela aby w skardze określił naruszenie prawa, a z drugiej – przepisem art. 30 ust. 4 uoin pozbawia go tej możliwości. Jest przecież oczywiste, że nie znając w ogóle stanu faktycznego będącego podstawą wydania decyzji, niemożliwe jest określenie naruszenia prawa (tak naprawdę zarówno prawa procesowego jak również prawa materialnego). W sytuacji istnienia przepisu art. 30 ust. 4 uoin, obywatel zmuszony jest do napisania skargi „w ciemno”, co oznacza że skarga nie może być pojmowana w takich realiach jako skuteczne prawo do sądu.

Dokładnie tak samo przepis art. 38 ust. 3 uoin ogranicza konstytucyjne prawa obywatela poprzez uniemożliwienie doręczenia stronie uzasadnienia wyroku zawsze, a nie jedynie wtedy gdy jest to konieczne ze względu na okoliczności wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II.3. Naruszenie art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Całkowite utajnienie stanu faktycznego w oparciu o art. 30 ust. 4 uoin pozbawia stronę prawa do Sądu, a więc przepis art. 30 ust. 4 uoin jest niezgodny z art. 45 ust. 1, jako przepis uniemożliwiający poprawne sporządzenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Brak znajomości stanu faktycznego sprawy uniemożliwia spełnienie wymogów skargi. Natomiast co bardziej istotne, brak znajomości stanu faktycznego praktycznie uniemożliwia sporządzenie skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, skoro znajomość stanu faktycznego jest jednym z elementów wymaganych do spełnienia podstawowego warunku skargi kasacyjnej, jakim jest wskazanie podstaw kasacyjnych (art. 174 uppsa). Na bezwzględną konieczność znajomości ustaleń stanu faktycznego w oparciu o który wydany został wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, przy sporządzaniu skargi kasacyjnej, wskazują liczne orzeczenia NSA, a w szczególności wyroki: z dnia 15 marca 2011 r. II OSK 323/10, z dnia 27 czerwca 2012 r. I FSK 1326/11, z dnia 17 listopada 2011 r. II GSK 1169/10, z dnia 28 września 2010 r. I GSK 1153/09, z dnia 31 marca 2004 r. OSK 59/04. Sporządzenie skargi kasacyjnej w realiach ustanowionych przez zakwestionowane przepisy uoin jest działaniem fikcyjnym, skoro istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że strona nie będzie w stanie spełnić podstawowych wymagań ze skargi, a cała obrona praw skarżącego ograniczy się do formalnego wniesienia skargi.

Przepis art. 38 ust. 2 uoin wyłącza jawność rozprawy w każdej sytuacji, niezależnie od tego czy przesłanki z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP są spełnione czy nie. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że przepis wyłączający jawność rozprawy w każdych okolicznościach, bez względu na to czy zachodzą przesłanki ustanowione przez Konstytucję RP, jest naruszeniem art. 45 ust. 2 Konstytucji RP i pozbawieniem strony prawa do sądu. Przepis ten stanowi uzupełnienie pakietu przepisów uoin, mających na celu jedynie utrudnienie stronie dochodzenia własnych praw, z pominięciem zasad konstytucyjnych, właściwych dla demokratycznego państwa prawa. Wątpliwości dotyczące niekonstytucyjności przepisu art. 38 ust. 3 uoin zostały zasygnalizowane w uzasadnieniu do Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 7 sędziów NSA Warszawa z dnia 17 kwietnia 2012 r. I OPS 1/12. Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. W uzasadnieniu do w/w uchwały NSA, skład orzekający zadał retoryczne pytanie: „Jak bowiem skarżący może realizować prawo do sądu i przysługujące mu prawo do skorzystania ze środków odwoławczych w postępowaniu sądowym, jeżeli zostało wyłączone jego prawo do doręczania mu odpisu wyroku z uzasadnieniem i zapoznania się w tym trybie z motywami wyroku, który zamierza zaskarżyć”. Pytanie to jest oczywiste biorąc pod uwagę wymogi z art. 174 uppsa. Tak samo oczywiste być powinno, że przepis wyłączający możliwość otrzymania uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest niekonstytucyjny, bowiem pozbawia stronę prawa zaskarżenia orzeczenia sądowego i prawa do sądu.

W powyższym zakresie, przepisem który pozbawia stronę prawa do Sądu poprzez utajnienie materiału jest również art. 5 ust. 1 pkt 5 uoin, który pozwala na nadawanie bardzo wysokiej klauzuli tajności dokumentów w sprawie obywatela, uniemożliwiając zbadanie ich prawdziwości przez stronę. Taki skutek tego przepisu sprawia, że służby specjalne mogą w każdej, nawet najbardziej błahej sprawie „zlecić” przygotowanie notatki służbowej na obywatela, której nadana zostanie klauzula „ściśle tajne”, poprzez co obywatel utraci prawo do jej weryfikacji na etapie postępowania sądownoadministracyjnego.

Nadawanie klauzuli „ściśle tajne” notatkom służbowym byłoby jak najbardziej uzasadnione, ale jedynie w sytuacjach wymienionych literalnie w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, a nie w każdej sprawie prowadzonej przez służby specjalne. Przepis ten jest niezgodny z Konstytucją RP w takim zakresie, jaki wyklucza zapoznanie się strony z informacjami sporządzonymi przez wywiad lub kontrwywiad lub osoby udzielające im pomocy w ramach kontrolnego postępowania sprawdzającego.

II.4. Naruszenie art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP.

Utajnienie wszystkich elementów stanu faktycznego w kontrolnym postępowaniu sprawdzającym na podstawie art. 30 ust. 4 uoin jest pozbawieniem prawa obywatela do wglądu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Przepis ten jest o tyle szkodliwy dla obywatela, że na podstawie tak zebranych danych organ administracji publicznej, a następnie sąd orzeka o prawach obywatela, bez umożliwienia mu wcześniejszego zapoznania się ze zgromadzonymi na jego temat informacjami, a przede wszystkim – bez umożliwienia obywatelowi sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Przy takiej konstrukcji przepisu art. 30 ust. 4 uoin, nie ma żadnej gwarancji, że wydawane decyzje w stosunku do obywatela oraz zapadające wyroki wydawane są na podstawie prawdziwego i rzetelnie ustalonego stanu faktycznego.

Obecna konstrukcja przepisu art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych również narusza przepisy art. 2 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP. Możliwość wyłączenia stronie dostępu do akt sprawy w świetle tych przepisów była już przez Trybunał Konstytucyjny rozpatrywana. W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. K 51/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dostęp do akt sprawy przez strony postępowań oraz prawo żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, zamieszczonych w aktach sprawy, w celu wydania indywidualnego rozstrzygnięcia, jest jednym ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które stanowią jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. W tym zakresie dochodzi do zbiegu ochrony wynikającej z art. 51 ust. 3 i 4 oraz art. 2 Konstytucji RP, a oba te przepisy muszą być odczytywane łącznie (wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r. K 51/07). Analiza przepisu art. 3 uoin potwierdza, że przepis ten jest sprzeczny z art. 2 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP, skoro całkowicie uniemożliwia stronie dostęp do akt sprawy.

II.5. Naruszenie art. 78 i art. 176 Konstytucji RP.

Przepis art. 3 wybiórczo wskazujący przepisy kpa mające zastosowanie do kontrolnych postępowań sprawdzających, a w efekcie całkowicie uniemożliwiający stronie dostęp do akt sprawy (czynny udział w toczącym się postępowaniu), uniemożliwia poprawne przygotowanie odwołania od decyzji organu I instancji do organu wyższego stopnia. Przez cały czas trwania postępowania administracyjnego, poza formalnym prawem strony do wniesienia odwołania, brak jest jakichkolwiek mechanizmów dla strony, które pozwoliłyby stronie podjąć merytoryczną obronę.

Sprzeczność art. 3 uoin z Konstytucją RP widać również po analizie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r. K 21/99. Z uzasadnienia orzeczenia wyraźnie wynika, że w świetle Konstytucji RP oraz art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) każdy ma prawo do „skutecznego środka odwoławczego”. Obecne sformułowania art. 3 i art. 30 ust. 4 uoin dają oczywiście możliwość wniesienia środka odwoławczego (pod względem formalnym), niemniej wskutek

całkowitego utajnienia przed stroną akt sprawy (oraz uzasadnienia decyzji administracyjnej) niepodobna uznać, że strona może skutecznie wnieść odwołanie bądź skargę (a tym bardziej skargę kasacyjną). Mechanizm postępowania przed organem II instancji, a w szczególności specyfika postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym całkowicie wyklucza skontrolowanie prawdziwości dowodów zgromadzonych w sprawie bez udziału strony (bez znajomości stanu faktycznego sprawy). Niepodobna uznać, że strona – przy całkowitym wyłączeniu jej udziału – ma w ogóle szansę na obronę w postępowaniu/procesie, w którym np. w aktach znajdują się sfałszowane dowody. Pomimo zmiany stanu prawnego (wprowadzenia w życie uoin), przepisy art. 3 i art. 30 ust. 4 uoin zostały tak skonstruowane, że cel legislacyjny, który miał być osiągnięty wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego K 21/99 nie został osiągnięty (Konstytucja RP zmierza do przyznania obywatelom rzeczywistych i efektywnych praw, a nie stworzenia pozorów przysługiwania uprawnień jak ma to miejsce w państwach, które nie mogą zostać określone jako demokratyczne państwa prawa).

Stronie postępowania jedynie formalnie przyznano prawo wniesienia środka odwoławczego, którego w żaden sposób nie można uznać za „skuteczny środek odwoławczy”, skoro strona nawet nie musi być wysłuchana, nie zna akt sprawy ani nawet uzasadnienia do wydanych w jej sprawie decyzji administracyjnych. Argumentacja wynikająca z wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 21/99 jest szczególnie istotna w kontekście zasad opracowywania skargi kasacyjnej.

Redakcja art. 38 ust. 3 uoin bezpośrednio i w sposób oczywisty wskazuje, że przepis ten jest rażąco niezgodny z Konstytucją RP, co potwierdza w/w Uchwała NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r. I OPS 1/12. Przy całkowitym utajnieniu uzasadnienia wyroku Sądu I instancji praktycznie niemożliwe jest skonstruowanie skargi kasacyjnej, co pozbawia stronę uprawnień wynikających z art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP.

RADCA PRAWNY

Adam Tokarczyk
KL-K-816

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo,
- 2) dowód opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
- 3) korespondencja z RPO,
- 4) pismo Szefa Nr _____ z dnia września 2011 r.,
- 5) pismo skarżącego z dnia października 2011 r.,
- 6) pismo Szefa Nr _____ z dnia października 2011 r.,
- 7) decyzje Szefa Nr _____ oraz Nr _____ z dnia lutego 2013 r.,
- 8) decyzje Prezesa Rady Ministrów Nr _____ i Nr _____ z dnia października 2012 r.,
- 9) wyrok WSA w W _____ z dnia lutego 2013 r.: sygn. akt _____,
- 10) wyrok WSA w W _____ z dnia lutego 2013 r. sygn. akt _____,
- 11) wyrok NSA _____ z dnia lipca 2013 r.,
- 12) wyrok NSA _____ z dnia lipca 2013 r.,
- 13) decyzja Nr _____ z dnia marca 2013 r.,
- 14) odpisy skargi konstytucyjnej – 4 egz.