

Warszawa, dnia 08 sierpnia 2018 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.10/2018

INFORMACJA

**o wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie o sygn. akt SK 8/14¹**

I. Problem prawny.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą **regulacji wyłączającej doręczanie osobie, poddanej uprzednio postępowaniu kontrolnemu w zakresie ochrony informacji niejawnych, uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji wydanego w jej sprawie.**

Skarga konstytucyjna została oparta na zarzutach wobec uregulowań wywodzonych z treści ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych², w zakresie naruszenia prawa do rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Uznany przez Trybunał Konstytucyjny zarzut Skarżącego dotyczył art. 38 ust. 3 *ustawy o ochronie informacji niejawnych*, wyłączającego możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, pozbawiając tym samym stronę możliwości skutecznego zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz prawa do sądu.

II. Wzorzec kontroli.

W opinii Skarżącego, m. in. art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji pozbawia stronę postępowania prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego, skoro doręcza się jej tylko odpis wyroku przy całkowitym utajeniu uzasadnienia, co uniemożliwia

¹ Sentencja została ogłoszona w Dz. U. w dniu 6 czerwca 2018 r. pod poz. 1083.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 412, z późn. zm.

skonstruowanie skargi kasacyjnej. W skardze konstytucyjnej, Skarżący podniósł m.in., iż art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji jest niezgodny z art. 1 (zasada dobra wspólnego), art. 2 (zasada poprawnej legislacji oraz zasada zaufania obywateli do państwa i prawa), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności, klauzula limitacyjna korzystania z konstytucyjnych wolności i praw), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji) oraz art. 176 ust. 1 (dwuinstancyjność postępowania sądowego) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim przewiduje doręczenie skarżącemu odpisu wyroku sądu administracyjnego bez tej części uzasadnienia, której utajnienie nie jest konieczne dla ochrony informacji niejawnych, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał odnosząc się do powołanych przez Skarżącego wzorców konstytucyjnych, w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 oraz art. 78. Trybunał stwierdził, że całkowite pozbawienie strony możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji prowadzi do ograniczenia zasady sprawiedliwej (rzetelnej) procedury sądowej, a także prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Doręczenie jedynie odpisu wyroku sądu administracyjnego bez jego uzasadnienia, uniemożliwia poznanie motywów rozstrzygnięcia zarówno prawnych, jak i faktycznych. Skarżący, będący osobą poddaną uprzednio kontrolnemu postępowaniu sprawdzającemu, nie może na etapie postępowania sądowego zapoznać się z żadnym fragmentem nedoręczanego mu uzasadnienia rozstrzygnięcia jego sprawy. W konsekwencji jest nie tylko pozbawiony szansy poznania toku rozumowania przyjętego przez sąd, ale także możliwości oceny, czy orzeczenie to jest materialnie i formalnie prawidłowe, co niweczy możliwość poprawnego sformułowania skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powołaniem wymaganych podstaw kasacyjnych.

Trybunał uznając argumentację podniesioną w skardze konstytucyjnej przyznał, że regulacja wywodzona z art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych, wyłączająca doręczenie uzasadnienia powoduje, że napisanie skargi kasacyjnej bez jakiegokolwiek wiedzy o motywacji towarzyszącej zaskarżanemu orzeczeniu sprawia, że tak ukształtowany środek

odwoławczy staje się pozorny. Trybunał powołując się na obszerne orzecznictwo wyjaśnił, iż konstytucyjne prawo podmiotowe, jakim jest prawo do zaskarżenia orzeczenia albo decyzji wydanych w pierwszej instancji, przysługuje każdej ze stron procesu, niezależnie od tego, jaki jest to rodzaj procesu (cywilny, karny, sądownoadministracyjny, administracyjny) i przed jakim organem się toczy (sąd, organ administracji publicznej).

W ocenie Trybunału nie ulega wątpliwości, że zgodnie z ogólnymi założeniami Konstytucji, że ustawowe uniemożliwienie zaskarżenia orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, podlega badaniu na tle analogicznej zasady proporcjonalności do tej, jaka wynika z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis jest przydatny z punktu widzenia ochrony informacji niejawnych, a więc celu nadrzędnego, któremu służy ustawa o ochronie informacji. Szczególna ochrona i reżim związany z zagwarantowaniem ochrony informacji niejawnych ma swoje uzasadnienie w konstytucyjnej wartości jaką jest bezpieczeństwo państwa. Jednakże zdaniem Trybunału, art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji, nie spełnia przesłanki niezbędności (konieczności *sensu stricto*). Z całą pewnością możliwe są inne środki ingerencji, które osiągną założony cel w postaci ochrony informacji niejawnych, ale pociągają za sobą ograniczenie praw podstawowych skarżącego w węższym zakresie. Tym samym Trybunał uznał, iż zaskarżony przepis nie wypełnia przesłanek wywodzonych z testu proporcjonalności. Ograniczenie prawa do sądu oraz prawa do zaskarżenia w tak istotnym zakresie, jaki powoduje art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji, nie pozostaje w proporcji *sensu stricto* do chronionej wartości, a więc bezpieczeństwa państwa.

Podsumowując swe rozważania Trybunał stwierdził, iż ochrona informacji niejawnych nie usprawiedliwia niedoręczenia skarżącemu tych fragmentów uzasadnienia wyroku w jego sprawie, które nie zawierają tajnych informacji, a jedynie motywy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia sądu. Prawodawca powinien zatem zagwarantować ochronę informacji niejawnych przez wprowadzenie rozwiązań mniej ingerujących w konstytucyjne prawa skarżącego do sprawiedliwej procedury sądowej oraz prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji w zakresie, w jakim przewiduje doręczenie skarżącemu odpisu wyroku sądu administracyjnego bez tej części uzasadnienia, której utajnienie nie jest konieczne dla ochrony informacji niejawnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Wskazówki dla prawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku nie zawarł wskazówek dla prawodawcy. Trybunał Konstytucyjny uzasadniając zakresową niezgodność przepisu art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności, wskazał jedynie, iż możliwe są inne środki ingerencji które osiągają założony cel, ale pociągają za sobą ograniczenie praw podstawowych skarżącego w węższym zakresie. W ocenie Trybunału rozwiązań jest wiele, w szczególności te, które zaproponowali w swoich stanowiskach Marszałek Sejmu oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny może jedynie tę kwestię zasygnalizować, pozostawiając prawodawcy wybór konkretnych rozwiązań normatywnych.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Katarzyna Grzelak - Bach