

Dostęp do akt spraw w postępowaniu administracyjnym ogólnym, a ustawa o dostępie do informacji publicznej

Dr Joanna Wyporska-Frankiewicz
WPiA UŁ

Dostęp do akt sprawy w administracyjnym postępowaniu ogólnym normują przepisy rozdziału 3 „*Udostępnianie akt*” w dziale II „*Postępowanie*” ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.): – **art. 73 i 74 kpa.**

Dostęp do akt sprawy stanowi jedną z konsekwencji obowiązywania w postępowaniu administracyjnym **zasady jawności postępowania wobec stron**, która ma swoje źródło w:

- **zasadzie czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 kpa)** - dostęp do akt sprawy został ukształtowany jako część prawa strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania;
- **zasadzie budzenia zaufania obywateli do organów państwa (art.8kpa).**

Dostęp do akt sprawy gwarantuje stronie możliwość:

- kontrolowania przebiegu postępowania administracyjnego,
- skutecznej obrony jej interesów w postępowaniu administracyjnym.

Dostęp do akt sprawy administracyjnej stanowi gwarancję procesową ochrony interesu strony postępowania administracyjnego. Służy on stronie – w celu ochrony jej praw w toczącym się postępowaniu - i jest realizowany przez możliwość:

- zapoznawania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, w szczególności z przeprowadzonymi a utrwalonymi w aktach sprawy środkami dowodowymi;
- przedstawiania stanowiska w sprawie, w szczególności w odniesieniu do zgromadzonego już materiału dowodowego;
- składania nowych wniosków dowodowych w celu wykazania wszelkich okoliczności faktycznych sprawy;

Zgodnie z treścią art. 73 kpa:

§ 1: „Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania”;

§ 1a: „Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu”;

§ 2: „Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony”;

§ 3: „W przypadku pism w formie dokumentu elektronicznego wnoszonych do organu administracji publicznej lub przez niego doręczanych organ może zapewnić stronie dostęp do nich w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”;

Należałoby rozważyć uzupełnienie **art. 73 § 1 kpa** o wyraźne wskazanie, że **strona ma prawo żądać wykonania jej przez organ kserokopii akt sprawy**. Trzeba byłoby jednak zastrzec, że będzie to możliwe po wcześniejszym uiszczeniu kosztów wykonania takiej kserokopii. Przy czym takie koszty powinny być ustalone jednolicie dla wszystkich organów np. rozporządzeniem ministra i oczywiście podlegałyby w miarę potrzeby waloryzacji.

Zgodnie z treścią art. 74 kpa:

§ 1: „Przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu ze względu na ważny interes państwowy”;

§ 2: „Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelniania takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów **następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie**”;

Przepisy kpa ustanawiają **zasadę względnej jawności akt sprawy administracyjnej**, prawo dostępu do akt sprawy służy:

- stronie (która może realizować to uprawnienie osobiście lub przez swojego przedstawiciela albo pełnomocnika);
- podmiotowi na prawach strony;

Organiczenie jawności akt sprawy dla stron ma miejsce z uwagi na **ochronę informacji niejawnych** (o klauzuli „tajne“ lub „ściśle tajne“) i wynika z mocy prawa. Takie akta są niedostępne dla stron. Nadto, organ administracji może wyłączyć jawność akt **ze względu na ważny interes państwowy**. Wszelkie ograniczenia w dostępie stron do akt sprawy wymagają wydania **postanowienia** na które służy **zażalenie**.

Akta sprawy administracyjnej

to utrwalony na piśmie (bądź w formie dokumentu elektronicznego) przebieg postępowania administracyjnego;

Akta sprawy obejmują więc
całość materiałów postępowania będących w posiadaniu
administracji,
które odnoszą się do strony toczącego się postępowania
(dotyczą jej pozycji procesowej oraz toku postępowania)
oraz mogą mieć wpływ na treść decyzji.

Co do zasady akta sprawy administracyjnej nie stanowią informacji publicznej. Niemniej jednak w pewnych sytuacjach akta sprawy mogą taką informację stanowić – może się w nich również znaleźć informacja publiczna, a wówczas dostęp do niej, dla podmiotów nie będących stronami postępowania administracyjnego, należy zapewnić na zasadach określonych w przepisach udip.

Problematyka dostępu do informacji publicznej ma swoje źródło w przepisach ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., Nr 78, poz. 483 ze zm.) - **art. 61 Konstytucji RP.**

Przy czym szczegółowa regulacja tej problematyki zawarta jest w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 782).

Zgodnie z art. 61 konstytucji:

ust. 1: „*Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*”.

ust. 2: „*Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu*”;

ust. 3: „*Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa*”;

ust. 4: „*Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy*”.

Zgodnie z treścią **art. 1** **udip:**

ust. 1: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”;

ust. 2: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej »centralnym repozytorium«”.

Zgodnie z treścią **art. 2** **udip:**

ust. 1: „Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo do informacji publicznej, zwane dalej »prawem do informacji publicznej« ”;

ust. 2: „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

Zgodnie z treścią art. 3 udip:

ust. 1: „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych;
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”;

ust. 2: „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych ”.

Dostęp do informacji publicznej, a w tym również do dokumentów urzędowych jest zatem powszechny – służy każdemu, na podstawie udip. Może być on również przedmiotem osobnej sprawy administracyjnej załatwianej przez wydanie decyzji, która jest wydawana w przypadku odmowy dostępu.

Zgodnie z treścią **art. 16 udip**: „*Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji*” (**ust. 1**); a co więcej „*Do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że: 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni; 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji*” (**ust. 2**).

Należałoby rozważyć wprowadzenie do przepisów kpa swego rodzaju łącznika z udip np. przez uzupełnienie art. 73 kpa o § 4, bądź wprowadzenie do kpa przepisu art. 73¹, - który mógłby mieć następujące brzmienie:

„Dokumenty zgromadzone w aktach sprawy, a stanowiące informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach tej ustawy, nie wcześniej jednak niż po ostatecznym zakończeniu sprawy i z poszanowaniem interesu prywatnego strony”.

Taka regulacja pełniłaby rolę informacyjno-porządkową i miałaby za zadanie:

- 1) informować strony postępowania administracyjnego, że w przypadku gdy akta sprawy zawierać będą informację publiczną to będzie ona podlegała udostępnieniu i to każdemu (art. 2 udip) na zasadach określonych w udip;
- 2) wprowadzić swego rodzaju **tajemnicę postępowania administracyjnego na etapie jego trwania** (do ostatecznego zakończenia sprawy), a to z kolei służyłoby zarówno ochronie interesu indywidualnego jak i interesu publicznego oraz zamykało drogę do przewlekania postępowania;
- 3) realizować funkcję zabezpieczenia jednolitego i sprawnego działania organów administracji.

Wprowadzenie czasowego ograniczenia dostępu do informacji publicznej znajdującej się w aktach sprawy pozwala zrównoważyć takie wartości jak: jawność i prywatność, a dodatkowo umożliwia realizację szybkości postępowania.

Uzasadnienia dla wprowadzenia do przepisów kpa takiej regulacji można również upatrywać w treści **art. 5 konstytucji** - zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z art. 5 konstytucji: „*Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*”.

Za wprowadzeniem do kpa regulacji, która zapewniałaby **tajemnicę postępowania administracyjnego na etapie jego trwania** przemawia również obowiązująca w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) tajemnica skarbowa (**Dział VII ordynacji podatkowej pt. „Tajemnica skarbowa” art. 293 – 301 op**), która chroni akta sprawy podatkowej. Zgodnie z **art. 293 op** obowiązywanie tajemnicy skarbowej rozciąga się na indywidualne dane podatkowe podatników, płatników i inkasentów, ale nie wpływa na zakres uprawnień stron wglądu w akta sprawy.

Zgodnie z **art. 301 op** „Przepisy art. 297-299 nie naruszają uprawnień strony przewidzianych w art. 178 i art. 179”.

Nie powinno być przecież tak, że w jednej procedurze ktoś jest lepiej chroniony, a w innej zdecydowanie gorzej.

Bez wątpienia **kpa nakierowany jest** na zapewnienie gwarancji procesowych stronom postępowania oraz na ochronę ich praw w toku postępowania.

Z kolei **udip nakierowana jest** na ochronę interesu publicznego, a sam dostęp do informacji publicznej i jej jawność jest prawem konstytucyjnym.

Pomiędzy tymi dwoma regulacjami – kpa i udip - jest przepaść. Przy czym trzeba się zgodzić z twierdzeniem, że „(...) przepisy kpa dotyczące dostępu do akt sprawy administracyjnej wynikającego z kpa oraz regulacja ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie dostępu do informacji publicznej zawartej w aktach mają charakter komplementarny. Funkcjonują obok siebie, uzupełniając się wzajemnie. Taka sytuacja jest świadomym wyborem ustawodawcy, który kierując się odmiennymi przesłankami, w sposób odrębny uregulował obydwa uprawnienia” (tak: M. Błachucki).

Wydaje się jednak, że należałoby rozważyć uzupełnienie kpa o przepis, który stanowiły swego rodzaju łącznik między tymi regulacjami.

Z punktu widzenia kpa, a przede wszystkim zasad ogólnych kpa - „krzywimy” się słysząc o dostępie do akt spraw administracyjnych - które mogą przecież zawierać również informację publiczną, dla podmiotu, który nie jest stroną postępowania. Z kolei **z punktu widzenia udip**, przez pryzmat konstytucyjnego prawa do informacji publicznej (**art. 61 konstytucji**) oczywistym jest, że jeżeli w aktach sprawy znajduje się informacja publiczna to dostęp do niej ma każdy, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Równocześnie patrząc z punktu widzenia strony postępowania, to należy dostrzec, że przepisy kpa informują ją wyraźnie, że dostęp do akt sprawy ma tylko ona. Natomiast patrząc przez pryzmat udip sprawa wygląda inaczej, jeżeli akta sprawy zawierają informację publiczną to dostęp do niej ma już nie tylko strona ale – w myśl ustawy o dostępie do informacji publicznej - każdy.

Uzupełnienie kpa o zaproponowany przepis będzie więc tworzyło swego rodzaju łącznik między przepisami kpa, a udip. Co więcej będzie to ważna informacja dla strony postępowania. Równocześnie ograniczenie czasowe dostępu do informacji publicznej zawartej w aktach sprawy będzie służyło realizacji zasady sprawności postępowania.