

Dostęp do akt spraw w szczególnych postępowaniach administracyjnych a ustawa o dostępie do informacji publicznej

Dr Mateusz Błachucki
INP PAN

Konferencja naukowa
„Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych”
20-22 października, Kazimierz Dolny

K.p.a. wyznacza ogólne standardy dostępu do akt sprawy administracyjnej w art. 73 i 74.

Określenie wzajemnych relacji pomiędzy ww. przepisami oraz udip jest często przedmiotem sporów w doktrynie i rozbieżnego orzecznictwa

Ustawy materialne mogą częściowo lub całkowicie modyfikować dostęp do akt postępowań administracyjnych szczególnych.

Na tle zakresu tych modyfikacji oraz relacji w stosunku do udip można zidentyfikować dodatkowe problemy, które również nie są wolne od kontrowersji.

Znaczna część ustaw materialnego prawa administracyjnego polega na kodeksowym wzorcu dostępu do akt sprawy. Jednakże część zawiera własne autonomiczne regulacje w tym zakresie, np.

- 1) postępowanie patentowe;
- 2) postępowanie antymonopolowe.

Postępowanie patentowe

Art. 251. 1. Urząd Patentowy udziela informacji o zgłoszeniu wynalazku, wzoru użytkowego, wzoru przemysłowego, znaku towarowego, oznaczenia geograficznego i topografii układu scalonego oraz udostępnia akta zgłoszenia w każdym stadium postępowania:

- 1) zgłaszającemu i jego pełnomocnikowi;
- 2) organom ścigania i wymiaru sprawiedliwości - w związku z prowadzonymi przez nie sprawami;
- 3) innym osobom, które przedstawią na piśmie zgodę zgłaszającego.

Postępowanie patentowe – c.d.

Art. 251 ust. 2. Po upływie terminów zastrzeżonych dla nieujawniania informacji o zgłoszeniach, o których mowa w ust. 1, Urząd Patentowy może na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny, udostępnić jej dokumenty zawarte w aktach zgłoszenia.

W praktyce Urzędu Patentowego powstał problem określenia wzajemnych relacji art. 251 p.w.p do art. 73 i 73 k.p.a. oraz przepisów udip.

Praktyka UP nie była jednolita, podobnie jak i orzecznictwo sądowe.

Kopia decyzji ... jest informacją publiczną w rozumieniu przepisu art. 1 ust. 1 udip. Przedmiotowa ustawa określa tryb i zasady, na jakich udostępnia się informację publiczną, przy czym stosownie do ust. 2 art. 1 tej ustawy przepisy nią uregulowane nie naruszają innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W rozpatrywanej sprawie powołana udip nie może mieć zastosowania, ponieważ dochodzone przez skarżącego prawo regulowane jest innym aktem prawnym, tj. p.w.p.

Przepis art. 251 ust. 2 p.w.p. wskazuje sytuację, w której osoba nie będąca zgłaszającym czy też jej pełnomocnikiem, ani też nie posiadająca zgody na udostępnienie akt zgłoszenia samego zgłaszającego może wnioskować o udostępnienie dokumentów zawartych w aktach zgłoszenia. Dla wymienionych podmiotów taka możliwość powstaje z momentem upływu okresu zastrzeżonego dla nieujawnienia informacji o zgłoszeniach. Przepis ten nie zawiera ograniczeń czasowych w możliwości dochodzenia tych żądań. Nie ma tu również kolizji z normą ust. 1 art. 251, gdyż "każde stadium postępowania" dotyczy także okresu po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy. Warunkiem udostępnienia tej informacji jednak jest wykazanie interesu prawnego.

Tak w postanowieniach WSA:

1. z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 1877/05;
2. z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 219/06;

Oraz w wyrokach WSA

1. z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 63/06;
2. z dnia 30 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 686/07

Inaczej w wyroku WSA z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 99/06:

Przepis art. 251 ustawy - Prawo własności przemysłowej stanowi szczególną regulację dotyczącą dostępu do informacji stanowiącej informację publiczną. Podkreślenia wymaga jednakże, iż powołany przepis nie reguluje całościowo zagadnienia dostępu do informacji publicznej. W ustępie 1 art. 251 powołanej ustawy, ustawodawca wyraźnie mówi bowiem o udostępnieniu akt w każdym stadium postępowania, a zatem dopóki postępowanie jest w toku. Po tym czasie informację publiczną można uzyskać na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można bowiem dostępu do informacji publicznej, która przysługuje każdemu, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczyć do osób, czy podmiotów ściśle wymienionych w przepisach szczególnych.

Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 459/07.

Pojęcie "w każdym stadium postępowania" należy rozumieć w ten sposób, że art. 251 p.w.p. ma zastosowanie do dnia wydania decyzji przez Urząd Patentowy w postępowaniu zgłoszeniowym, natomiast w razie wystąpienia przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy - do dnia wydania decyzji w wyniku rozpatrzenia tego wniosku (art. 245 p.w.p.). W przypadku wniesienia sprzeciwu od decyzji prawomocnej (art. 246 p.w.p.), ograniczenia udostępniania dokumentów z akt zgłoszenia określone w art. 251 p.w.p. utrzymują się do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie sporne (art. 255(7) p.w.p.).

Nie sposób rozciągać zwrotu "w każdym stadium postępowania" także na okres po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy.

Po zakończeniu postępowania zgłoszeniowego łącznie z ewentualnym postępowaniem spornym, art. 251 p.w.p. nie będzie miał już zastosowania, a dostęp do akt postępowania będzie normowany ogólnymi przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sąd przychyliła się do poglądu, że dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu udip. Tak więc nie stanowią informacji publicznej wnioski i inne pisma stron znajdujące się w aktach postępowania administracyjnego.

Uznanie dokumentów urzędowych zawartych w aktach administracyjnych za informację publiczną nie przesądza jeszcze automatycznie o dostępie do nich.

Wciąż jednak w postanowieniu z 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SAB/Wa 162/09, WSA uznał, że

W przypadku żądania udostępnienia informacji o stanie rozpatrywania zgłoszeń znaków towarowych, do czasu wydania prawomocnej decyzji kończącej postępowanie w tej materii, będą miały zastosowanie rozwiązania uregulowane w ustawie – Prawo własności przemysłowej.

Postępowanie antymonopolowe

Art. 69. 1. Prezes Urzędu, na wniosek lub z urzędu, może, w drodze postanowienia, w niezbędnym zakresie ograniczyć prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

3. Na postanowienie wydane na podstawie ust. 1 przysługuje zażalenie.

4. Składający wniosek o ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego przedkłada Prezesowi Urzędu również wersję składa się wraz z uzasadnieniem oraz wersją dokumentu niezawierającą informacji objętych ograniczeniem, o którym mowa w ust. 1, ze stosowną adnotacją.

4a. Jeżeli wniosek nie spełnia wymagań określonych w ust. 4, Prezes Urzędu wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia w wyznaczonym terminie. W przypadku nieprzedłożenia w wyznaczonym terminie wersji dokumentu, o której mowa w ust. 4, wniosek pozostawia się bez rozpoznania.

5. Stronom udostępnia się wersję dokumentu niezawierającą informacji objętych ograniczeniem, o którym mowa w ust. 1, ze stosowną adnotacją

Art. 70. 1. Wszelkie informacje i dowody uzyskane przez Prezesa Urzędu w trybie art. 109 związku z zastosowaniem art. 89a i art. 113a-113k, w tym informacje o wystąpieniu przedsiębiorcy lub osoby zarządzającej o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie oraz informacje uzyskane w procedurze dobrowolnego poddania się karze pieniężnej, nie podlegają udostępnieniu, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Prezes Urzędu udostępnia stronom informacje i dowody, o których mowa w ust. 1, przed wydaniem decyzji.

3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku, gdy przedsiębiorca, w przypadku gdy przedsiębiorca lub osoba zarządzająca występujący o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie wyrazi lub przedsiębiorca lub osoba zarządzająca przystępujący do procedury w sprawie dobrowolnego poddania się karze pieniężnej wyrażą pisemną zgodę na udostępnienie informacji i dowodów, o których mowa w ust. 1.

4. Dokumenty zawierające informacje i dowody mające charakter oświadczenia przedsiębiorcy lub osoby zarządzającej występujących o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie oraz przedsiębiorcy lub osoby zarządzającej przystępujących do procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej mogą być kopiowane przez stronę wyłącznie, gdy przedsiębiorca lub osoba zarządzająca wyrażą na to zgodę.

5. Z informacji i dowodów, o których mowa w ust. 4, mogą być sporządzane odręczne notatki o ile strona je sporządzająca zobowiąże się do wykorzystania uzyskanych w ten sposób informacji wyłącznie na potrzeby postępowania toczącego się przed Prezesem Urzędu lub postępowania przed sądem prowadzonego w wyniku wniesienia środka odwoławczego w sprawie.

6. Informacje i dowody, o których mowa w ust. 1, nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Art. 73. 1. Informacje uzyskane w toku postępowania nie mogą być wykorzystane w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, z zastrzeżeniem ust. 2-4.

Ustawa antymonopolowa wprowadza wiele rozwiązań swoistych w zakresie dostępu do akt sprawy oraz relacji z udip:

1. Art. 73 i 74 KPA mają zastosowanie, ale ustawa antymonopolowa modyfikuje je istotnie.
2. Szerokie możliwości ograniczania podmiotowego i przedmiotowego dostępu do akt.
3. Brak dostępności akt postępowań wyjaśniających.
4. Dostęp do akt wyłącznie dla stron.

1. Szerokie podstawy do ograniczenia dostępności akt ze względu na tajemnice przedsiębiorstwa – w tym również pomiędzy stronami.
2. Szczególna ochrona dokumentów uzyskanych w procedurze łagodzenia kar pieniężnych oraz dobrowolnego poddania się karze. Wyłączenie udip wprost.
3. Zakaz wykorzystywania informacji z postępowania antymonopolowego – czy generalne wyłączenie/ograniczenie udip?

Orzeczenia sądów administracyjnych:

nie mogą zostać zrealizowane wnioski o dostęp do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania antymonopolowego na odwoławczym sądowym etapie rozpoznawania sprawy (Post. NSA z 22.2.2001 r., II SAB 169/00)

Korespondencja oraz towarzyszące jej dokumenty w zakresie negocjacji decyzji zobowiązującej oraz zaproponowane przez przedsiębiorcę zobowiązania nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej ...*powyższa dokumentacja na tym etapie przedmiotowego postępowania nie została przez organ wykorzystana, nie odniósł się on do niej w żaden sposób oraz nie zajął w tym zakresie stanowiska* (Wyr. WSA w Warszawie z 10.12.2013 r., II SAB/Wa 469/13)

Wniosek złożony przez podmiot gospodarczy do organu administracji o utworzenie wspólnego przedsiębiorcy, nie jest dokumentem dotyczącym «sprawy publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz jest pismem złożonym w sprawie indywidualnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrzymał się pogląd, że pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest problem czy kwestia, która ma znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli, lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa. Przedmiotem takiego pisma jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu, który pismo to składa. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej i nie powinno być udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podobnie nie można przy pomocy ustawy o dostępie do informacji publicznej starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie (Wyr. NSA z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12).

Sąd administracyjny zajmował się także kwestią jak oceniać przeszłe ograniczenia dostępności akt. Uznał, że w tym zakresie należy polegać na stanie prawnym z daty rozstrzygnięcia. Organ nie musi zatem na nowo oceniać istnienia tajemnic prawnie chronionych (Wyr. WSA w Warszawie z 13.3.2014 r., II SA/Wa 2178/13).

Jednocześnie sąd administracyjny zaznaczył, że *nie podziela stanowiska organu wyrażonego w zaskarżonej decyzji, że art. 73 ust. 1 ustawy antymonopolowej stanowi lex specialis w stosunku do zasad udostępniania informacji publicznej zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a tym samym informacje uzyskane przez Prezesa UOKiK w toku prowadzonych przez niego postępowań nie mogą być udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej* (Wyr. WSA w Warszawie z 13.3.2014 r., II SA/Wa 2178/13).

Regulując dostępność dokumentów w sprawach antymonopolowych należy brać pod uwagę prawo i orzecznictwo europejskie. Szczególne znaczenie będą miały wyroki:

1. Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-360/09 - Pfeiderer AG, Zb.Orz. s. I-5161.
2. Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-536/11- Bundeswettbewerbsbehörde v Donau Chemie AG i inni.

Przepisy prawa Unii w dziedzinie karteli należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by osobie pokrzywdzonej w wyniku naruszenia prawa konkurencji Unii i zmierzającej do uzyskania odszkodowania udzielony został dostęp do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie współpracy prowadzonego w odniesieniu do sprawcy tego naruszenia. Zadaniem sądów państw członkowskich jest jednak określenie na podstawie prawa krajowego warunków, na jakich dostępu należy udzielić lub odmówić, po rozważeniu interesów chronionych przez prawo Unii (*Pfleiderer*).

Prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, na podstawie którego dostęp do dokumentów znajdujących się w aktach krajowego postępowania w sprawie zastosowania art. 101 TFUE, w tym do dokumentów przekazanych w ramach programu współpracy, przez osoby trzecie, które to osoby nie są stroną w tym postępowaniu i zamierzają wystąpić z powództwem odszkodowawczym przeciwko uczestnikom kartelu, jest uzależniony od samej tylko zgody stron w tym postępowaniu, bez pozostawienia sądom krajowym jakiegokolwiek możliwości dokonania wyważenia występujących interesów (Donau Chemie).

Analiza regulacji dostępu do akt na gruncie administracyjnych procedur szczególnych ujawnia anachroniczność pewnych rozwiązań KPA, co jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do ograniczania dostępu do akt, gdzie kodeks chroni jedynie interes publiczny bez uwzględnienia potrzeby ochrony interesów indywidualnych.

Potrzebne jest generalne uregulowanie pojęcia akt administracyjnych oraz ogólnego określenia zakresu podmiotowego (strona, osoby trzecie etc.), przedmiotowego (dokumenty urzędowe, wewnętrzne, prywatne etc.) i czasowego ich dostępności oraz dostępności informacji publicznych w nich zawartych i zharmonizowanie w tym zakresie KPA i udip.

Regulacje szczególne mogą przewidywać szerszy zakres ograniczeń dostępu do akt sprawy dla stron postępowania, jak również ograniczeń dla osób trzecich w zakresie dostępu do informacji publicznych zawartych w aktach sprawy, ale ograniczenia to powinny być dostosowane do specyfiki danej kategorii spraw oraz dawać, co do zasady, organowi administracji możliwość wważenia interesów przy wydawaniu rozstrzygnięć w dotyczących ograniczeń w ujawnianiu akt lub informacji.



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

Last but not least – regulacje szczególne mogą „otwierać” polskie przepisy proceduralne, a nawet udip na wpływ orzecznictwa europejskiego. Co może skutkować koniecznością zmian legislacyjnych, a przynajmniej zmianą orzecznictwa krajowego.

Dziękuję za uwagę!

Mateusz Błachucki

mateusz.blachucki@inp.pan.pl