

PROBLEMATYKA OGRANICZEŃ JAWNOŚCI W ZINTEGROWANYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM - ZAGADNIENIA WYBRANE

dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Katedra Postępowania Administracyjnego WPiA UKSW

ZINTEGROWANE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

= postępowanie administracyjne oparte o stosowanie przede wszystkim
bezpośrednio skutecznych unijnych norm procesowych
przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych

ZINTEGROWANE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE OBEJMUJE:

1. Podejmowanie indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych przez instytucje UE
2. Procedury transgraniczne
(np. wzajemne uznawanie pozwoleń)
3. Wydawanie decyzji administracyjnych
(lub ich odpowiedników) przez organy
państw członkowskich

Konsekwencje:

1. Przepisy unijnych rozporządzeń mogą ustanawiać tajemnice i inne ograniczenia jawności mające bezpośrednie zastosowanie do postępowań administracyjnych prowadzonych w tym zakresie przez organy krajowe.
2. Sądy administracyjne mogą orzekać co do materialnych i formalnych przesłanek ograniczeń jawności ustanowionych w unijnych rozporządzeniach (uwzględniając wykładnię ETS).

Przykłady ograniczeń jawności w zintegrowanym postępowaniu administracyjnym

1) Art. 66 rozporządzenia nr 528/2012 w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych:

„2. Agencja i właściwe organy odmawiają dostępu do informacji w przypadkach, gdy ich **ujawnienie stanowiłoby naruszenie ochrony interesów handlowych, prywatności lub bezpieczeństwa zainteresowanych osób**”. [...]

Przesłanki materialne

+ wyliczenie przykładowe naruszeń

+ wyłączenie poufności ze względu na nadrzędny interes publiczny

Art. 66

„3. Niezależnie od ust. 2 po udzieleniu pozwolenia w żadnym przypadku

nie odmawia się dostępu do następujących informacji:

a) nazwy/imienia i nazwiska oraz adresu posiadacza pozwolenia;

b) nazwy/imienia i nazwiska oraz adresu producenta produktu biobójczego;”

[...]

Zasada jawności pozwoleń

+ ograniczenia jawności na skutek przesłanek materialnych
i formalnych

Art. 66 ust.4

„Każda osoba przekazująca Agencji lub właściwemu organowi informacje na temat substancji czynnej lub produktu biobójczego do celów niniejszego rozporządzenia **może zażądać nieudostępniania informacji, o których mowa w art. 67 ust. 3, podając jednocześnie powody, dla których ujawnienie tych informacji mogłoby być szkodliwe dla jej interesów handlowych lub interesów handlowych innej zainteresowanej strony**”.

2) Art. 63 rozporządzenia nr 1107/2009 dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin:

„1. Osoba występująca o poufne traktowanie informacji przedłożonych na mocy niniejszego rozporządzenia przedkłada możliwy do zweryfikowania dowód w celu wykazania, że ujawnienie takich informacji mogłoby zagrozić **jej interesom handlowym lub ochronie jej prywatności i dobrego imienia**”.

[...]

Art. 63

3. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

Przesłanki materialne i formalne ograniczenia jawności
+ wyliczenie przykładowych naruszeń dóbr chronionych

3) Art. 16 rozporządzenia nr 1071/2009 dotyczącego warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego:

„2. Krajowy rejestr elektroniczny zawiera przynajmniej następujące dane:

- a) firmę i formę prawną przedsiębiorcy;
- b) adres jego siedziby;
- c) nazwiska zarządzających transportem wskazanych w celu spełnienia warunku dobrej reputacji i kompetencji zawodowych lub, stosownie do przypadku, nazwisko przedstawiciela prawnego;
- d) rodzaj zezwolenia, liczbę pojazdów objętych zezwoleniem i, w stosownych przypadkach, numer seryjny licencji wspólnotowej oraz uwierzytelnionych odpisów;” [...]

Art. 16 ust. 2

„Dane, o których mowa w akapicie pierwszym lit. a)–d), są publicznie dostępne zgodnie z odpowiednimi przepisami dotyczącymi **ochrony danych osobowych.**”

+ Zasady ochrony danych uszczegółowione w art. 17 rozporządzenia z odwołaniem do dyrektywy 95/46/WE

4) Art. 21 rozporządzenia nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów:

„Właściwe organy miejsca wysyłki lub przeznaczenia mogą podać do wiadomości publicznej przy zastosowaniu właściwych środków, takich jak Internet, informacje o zgłoszeniach przemieszczenia, na które wydały zgodę, jeśli **informacja taka nie jest poufna zgodnie z przepisami krajowymi lub wspólnotowymi**”.

5) Poufność danych statystycznych wynikająca z przepisów rozporządzenia nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej

Art. 2 ust. 1 e)

„<poufność informacji statystycznych> oznacza ochronę poufnych danych odnoszących się do każdej jednostki statystycznej, które zostały pozyskane bezpośrednio do celów statystycznych lub pośrednio ze źródeł administracyjnych lub innych, i rozumiana jest jako zakaz wykorzystywania uzyskanych danych do celów innych niż statystyczne oraz ich bezprawnego ujawnienia”;

+ dotyczy także krajowych urzędów statystycznych, innych organów krajowych odpowiedzialnych za statystykę europejską

Ograniczenia jawności w zintegrowanym postępowaniu administracyjnym uzasadniane są m.in.:

- ochroną interesów handlowych (przemysłowych),
- ochroną prywatności (i dobrego imienia),
- ochroną bezpieczeństwa zainteresowanych osób,
- ochroną danych osobowych,
- poufnością danych statystycznych
- poufnością informacji wynikającą z przepisów krajowych i wspólnotowych

+ różny stopień szczegółowości unijnych regulacji

+ niekiedy odesłanie do przepisów krajowych

Problem adaptacji ograniczeń jawności wynikających z bezpośrednio skutecznych norm unijnych w prawie krajowym:

- 1) Powielenie regulacji w prawie krajowym
(nie znaleziono)
- 2) Brak odniesienia w prawie krajowym
(np. w ustawie o środkach ochrony roślin, o przemieszczaniu odpadów – informacje o rejestrach, publicznym dostępie, lecz brak o ograniczeniach jawności wynikających z norm UE)

Problem adaptacji ograniczeń jawności wynikających z bezpośrednio skutecznych norm unijnych w prawie krajowym:

3) Odwołanie do przepisów krajowych zharmonizowanych z prawem UE (np. do ustawy o ochronie danych osobowych w ustawie o transporcie drogowym)

4) Niezgodność prawa krajowego z regulacją unijną (np. na skutek braku dostosowania starszego aktu m.in. ustawy o kosmetykach do rozporządzenia 1223/2009)

- poprzez niespójność nazewnictwa w zakresie ograniczenia (odwołanie do tajemnicy przedsiębiorstwa)
- poprzez niespójność (doprecyzowanie) przesłanek lub trybu ograniczenia jawności

WNIOSKI:

- katalog ograniczeń jawności ma charakter dynamiczny i otwarty (możliwość kształtowania nie tylko przez krajowego prawodawcę)
- ograniczenia jawności wynikające z norm krajowych i unijnych nie muszą być ze sobą spójne (istnieją odpowiedniki w prawie krajowym, choć przesłanki mogą być różne)
- różny stopień szczegółowości unijnych regulacji (niekiedy odwołanie do tajemnic z prawa krajowego – współstosowanie regulacji krajowych)
- brak dotychczas jednolitej praktyki legislacyjnej dotyczącej odwoływania się w prawie krajowym do ograniczeń jawności wynikających z bezpośrednio skutecznych norm unijnych

WNIOSKI:

- rozproszenie tego typu regulacji może utrudniać ich prawidłowe stosowanie przez organy i sądy administracyjne
- rozpowszechnienie w ramach regulacji sektorowych ustanawiania bezpośrednio skutecznych unijnych norm procesowych (w tym dotyczących ograniczeń jawności) spowoduje pojawienie się w sądach administracyjnych spraw wymagających dokonania oceny przesłanek wynikających z norm prawa UE
- w praktyce sądowej wymagane będzie stosowanie wykładni ograniczeń jawności zgodnej z orzecznictwem ETS (możliwość wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym)

Orzecznictwo ETS (np. w sprawie C-266/09):

- wskazuje przykłady unijnych regulacji dostępu do informacji, które mają zastosowanie do krajowych postępowań (np. w sprawie wydania zezwolenia na dopuszczenie do obrotu środka ochrony roślin);
- podkreśla, by „w każdym konkretnym przypadku interes publiczny w ujawnieniu danych informacji był porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia”; wyważenie istniejących interesów nie może zostać zastąpione innym środkiem niż badanie tych interesów w każdym konkretnym przypadku;
- ujawnienie informacji powinno nastąpić, jeżeli „interes publiczny w ujawnieniu danych informacji przeważa nad interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia”.