ZBIGNIEW R. KMIECIK

ZAKRES UDOSTĘPNIANIA AKT SPRAWY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

I. Prawo wglądu w akta dotyczące postępowania stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania wobec stron, która w państwie prawa zasadniczo nie podlega wyłączeniu[1]. Bez możliwości zaznajomienia się z zawartością akt dotyczącego go postępowania, obywatel nie może skutecznie bronić swych praw materialnych[2]. Wgląd w akta sprawy służy też realizacji niektórych praw procesowych, zwłaszcza urzeczywistnieniu prawa do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji[3]. Ścisły związek pomiędzy prawem wglądu w akta dotyczące postępowania a prawem do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji (czy inaczej – do wysłuchania) polega na tym, że to ostatnie często tylko przy znajomości akt może być skutecznie wykorzystane[4]. Wgląd w akta sprawy ma jednocześnie umożliwiać stronom efektywne współdziałanie z organem prowadzącym postępowanie w dochodzeniu prawdy obiektywnej[5].

Uzasadnienia dla omawianego prawa doktryna dopatruje się ponadto w zasadzie równości uczestników postępowania w zakresie dostępu do środków prawnych[6], niekiedy zaś jest ono wyprowadzane również z istoty państwa prawa albo nawet z istoty demokracji. Przyjmuje się bowiem, że wgląd w akta sprawy stanowi w demokratycznym ustroju konieczny składnik publicznej kontroli administracji, jak również istotną przesłankę takiej relacji między władzą a obywatelem, która opiera się na zaufaniu[7]. Te nieco mgliste założenia nie mają jednak większego praktycznego znaczenia wobec wyraźnego ustanowienia w kodeksie (a tym samym pełnego uznania przez państwo) prawa wglądu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym. Ponieważ jednak nieograniczony wgląd w akta sprawy może nie tylko komplikować tok postępowania, ale przede wszystkim naruszać interesy państwa i jednostki dotyczące zachowania tajemnicy, przewiduje się odpowiednie ograniczenia tego prawa[8].

---

[1] K. Obermayer, D. Ehlers, Ch. Link, *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, Luchterhand, Neuwied i in. 1990, s. 156; F. O. Kopp, *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht*, C. H. Beck, München 1970, s. 191 i n.

[2] F. O. Kopp, U. Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, C. H. Beck, München 2000, s. 491.

[3] Ibidem.

[4] H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C. H. Beck, München 2006, s. 495.

[5] F. O. Kopp, U. Ramsauer, op. cit., s. 491.

[6] F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, Boorberg, Stuttgart-München-Hannover 1977, s. 70; F. O. Kopp, op. cit., s. 173.

[7] F. O. Kopp, U. Ramsauer, op. cit., s. 491.

[8] Por. H. Maurer, op. cit., s. 478-479.

Przepisy o udostępnianiu akt osobom zainteresowanym znalazły się już w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym[9] (art. 14), następnie w Kodeksie postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. w wersji pierwotnej[10] (art. 68-69) i w wersji po nowelizacji z 31 stycznia 1980 r.[11] (art. 73-74). Ewolucja przepisów prowadzi do stopniowego wzmocnienia pozycji strony zainteresowanej wglądem do akt sprawy. Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. normowało instytucję udostępnienia akt w art. 14. Regulacja ta, oceniana w literaturze jako rygorystyczna, uzależniała możliwość wglądu w akta sprawy od „zezwolenia władzy". „Władza" mogła wydać zezwolenie, jeżeli akta – jej zdaniem – zawierały „dane niezbędne dla strony celem uzasadnienia jej praw i interesów"[12]. „Władza" mogła też, na prośbę strony, zezwolić na wydanie jej odpisów z dokumentów, jeżeli interes publiczny nie stał temu na przeszkodzie. Rozstrzygnięcie w sprawie udostępnienia akt stronie nie podlegało odrębnemu zaskarżeniu. Można je było zakwestionować jedynie w odwołaniu od decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty.

Istotne zmiany w sferze prawa strony wglądu do akt sprawy wprowadził Kodeks postępowania administracyjnego, opierając regulację tego prawa na zupełnie nowych zasadach. Dostępność akt dla strony, uprzednio dopuszczalna jedynie w określonych przypadkach i uzależniona od specjalnej zgody organu, teraz stała się regułą, ograniczoną w wyjątkowych przypadkach. Przesłanki uzasadniające odmowę udostępnienia akt zostały wyraźnie określone, co zmniejsza sferę ocenności w działaniu organu. Kodeks wprowadził też nowe – w stosunku do regulacji przedwojennej – formy udostępniania akt (sporządzanie przez stronę notatek i odpisów z akt, uwierzytelnianie przez organ takich odpisów). Nowelizacja Kodeksu z 31 stycznia 1980 r. wzbogaciła procesowe uprawnienia strony o nowy element. Strona uzyskała mianowicie prawo do zaskarżenia odmowy udostępnienia jej akt w drodze odrębnego środka prawnego, tj. zażalenia. Zapewnia to stronie możliwość niezwłocznego poddania ocenie organu wyższego stopnia zasadności ograniczenia jej uprawnień. Dzięki temu dokonana przez organ prowadzący postępowanie interpretacja ustawowych przesłanek wyłączenia dostępności materiałów sprawy może być zweryfikowana jeszcze w toku postępowania, a więc przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie[13]. Istotą przeprowadzonych zmian jest zatem rozszerzenie granic jawności akt administracyjnych oraz zapewnienie stronom możliwości kontroli rozstrzygnięcia organu administracji o odmowie wglądu do akt sprawy[14]. Nie ulega natomiast zmianie zakres podmiotowy regulacji, a więc krąg osób

[9] Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

[10] Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.

[11] Dz. U. Nr 9, poz. 26 ze zm.

[12] Podobne warunki umożliwienia wglądu w akta sprawy przewiduje obecnie § 29 (1) niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*; dalej: VwVfG). Uczestnik postępowania ma prawo wglądu w akta dotyczące postępowania, o ile ich znajomość potrzebna jest do dochodzenia albo obrony jego interesu prawnego.

[13] Por. M. Szubiakowski, *Udostępnianie akt w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika" 1985, nr 11-12, s. 22.

[14] W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS" 1992, vol. XXXIX, Sectio G, s. 285-286.

upoważnionych do korzystania z jawności akt. Podobnie jak dawniej, również obecnie prawo wglądu do akt sprawy przysługuje jedynie stronom i ich pełnomocnikom, a od chwili wprowadzenia instytucji podmiotów na prawach strony, zrównanych ze stronami w uprawnieniach procesowych – także tym podmiotom. Faktyczne zwiększenie kręgu upoważnionych do wglądu do akt wynika tylko z poszerzenia kręgu osób, które mogą być pełnomocnikiem strony.

Strona jest w zasadzie jedynym podmiotem upoważnionym do wglądu do akt sprawy, bowiem ochrona jej interesu wymaga wyłączenia akt postępowania administracyjnego z powszechnej dostępności. Osoby trzecie z reguły mają prawo jedynie do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowanie, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw (art. 5 ust. 4 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[15]). Wyjątek stanowią akta postępowań dotyczących zadań lub funkcji władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne. Tego rodzaju akta są w postępowaniu administracyjnym ogólnie dostępne (ust. 3). Wgląd osób trzecich w akta takich spraw podlega ograniczeniu jedynie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1).

II. Przedmiotowy zakres obowiązku określonego w art. 73 k.p.a. wyznaczają przede wszystkim względy materialne. Termin „akta sprawy" należy rozumieć szeroko (tzw. materialne pojęcie akt sprawy). Obejmuje ono całą dokumentację dotyczącą konkretnego postępowania, nie tylko w postaci pism czy druków (podania, dowody doręczenia, ekspertyzy, opinie, protokoły, adnotacje, notatki, glosy), ale także w postaci zdjęć, map, rysunków, planów, szkiców itp. Forma, w jakiej utrwalone są dane (materiały) dotyczące konkretnego postępowania, również pozostaje bez znaczenia dla pojęcia akt sprawy. Prawo wglądu odnosi się więc nie tylko do dokumentów papierowych, ale także taśm audio i wideo, mikrofilmów, mikrofisz czy nośników elektronicznych (dyskietki, płyty kompaktowe itp.), i to niezależnie od tego, czy przedmioty te są dołączone do innych dokumentów składających się na akta danej sprawy, tworząc wraz nimi fizyczną całość, czy też zostały zgromadzone np. w odrębnym segregatorze (ewentualnie wraz z innymi aktami, niedotyczącymi danego postępowania) albo odłożone do przechowalni[16]. Zgodne z celem regulacji wydaje się przyjęcie, że jako akta sprawy (akta dotyczące postępowania) należy udostępniać nie tylko akta założone przez organ prowadzący postępowanie lub uzyskane od innych organów specjalnie dla danej sprawy, ale w zasadzie wszystkie akta związane z przedmiotem postępowania, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, zwłaszcza akta dokumentujące czynności wstępne, podejmowane przed wszczęciem postępowania, nawet wtedy gdy organ ich nie uwzględnił lub

[15] Dz. U. Nr 112, poz. 1198.

[16] F. O. Kopp, U. Ramsauer, op. cit., s. 495; zob. też F. Hufen, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden 2002, s. 163-164; H. J. Bonk, D. Kallerhoff w: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, C. H. Beck, München 2001, s. 724-725.

jeszcze nie włączył do akt danej sprawy[17]. Nie podlegają natomiast udostępnieniu akta, które nie odnoszą się do danej sprawy, lecz jedynie do takich samych lub podobnych („analogicznych" czy też „wzorcowych") przypadków[18].

Niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym wyłącza *expressis verbis* spod obowiązku udostępniania stronom dokumenty noszące cechy projektów decyzji (*Entwürfe zu Entscheidungen*), jak również prace służące ich bezpośredniemu przygotowaniu, przy czym zakaz ten obowiązuje tylko do momentu zakończenia postępowania. *Rationis legis* takiego zakazu doktryna upatruje w konieczności unikania zdarzeń zaburzających prawidłowy bieg postępowania. Strony często nie potrafią bowiem właściwie ocenić znaczenia tego rodzaju dokumentów dla toczącego się postępowania, toteż zaznajomienie ich z takimi dokumentami mogłoby prowadzić do niepotrzebnego zamieszania i obciążających postępowanie nieporozumień, nie przyczyniając się jednocześnie do wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy kwestii. Regulacja ta – jak się podkreśla – nie stoi jednak na przeszkodzie możliwości zaznajomienia stron z projektami rozstrzygnięć, jeśli organ chciałby poznać ich stanowisko w tej kwestii[19].

Przedmiotowy zakres obowiązku określonego w art. 73 wyznaczają także względy techniczne (formalne). A zatem obowiązek ten odnosi się jedynie do akt sprawy, które w danym momencie znajdują się w posiadaniu danego organu, nie ma natomiast znaczenia dla istnienia obowiązku udostępnienia akt to, czy składające się na nie dokumenty odzwierciedlają czynności dokonane przez ten organ i wobec tego organu, czy też przez i wobec innego organu. Stąd strona może żądać wglądu zarówno w dokumentację zgromadzoną samodzielnie przez organ prowadzący postępowanie, jak i w dokumenty uzyskane przezeń od innego organu w drodze pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.) oraz dokumenty odzwierciedlające czynności dokonane przez organ I instancji na zlecenie organu odwoławczego (art. 136 k.p.a.). Strona nie może natomiast żądać od organu prowadzącego postępowanie sprowadzenia, w celu umożliwienia jej wglądu, związanych ze sprawą akt będących w posiadaniu innego organu, np. organu mającego przedstawić w sprawie opinię albo zająć stanowisko w innej formie (art. 106 k.p.a.)[20]. To naturalne ograniczenie obowiązku organu w zakresie udostępnienia akt sprawy nie jest jednak jedynym ograniczeniem o charakterze przedmiotowym. Ograniczenia tego rodzaju, podobnie jak w przypadku ograniczeń podmiotowych, wprowadza także sam Kodeks.

W myśl art. 74 § 1 k.p.a., przepisu art. 73 (przewidującego obowiązek udostępnienia stronie akt sprawy) nie stosuje się do akt objętych ochroną tajemnicy państwowej, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Treść tego przepisu wzbudza kontrowersje w doktrynie z powodu uwzględnienia w nim jedynie tajemnicy państwowej jako okoliczności uzasadniającej odmowę udostępnienia akt. Kodeks nie definiuje pojęcia „tajemnica państwowa", ani

[17] F. O. Kopp, U. Ramsauer, op. cit., s. 495.

[18] Ibidem.

[19] Ibidem, s. 500.

[20] Zob. F. O. Kopp, U. Ramsauer, op. cit., s. 494-495. Por. też M. Szubiakowski, op. cit., s. 21; W. Taras, op. cit., s. 286.

tym bardziej pojęcia „tajemnica służbowa". Definicje obu tych pojęć zawiera ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[21]. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tejże ustawy, tajemnicą państwową jest informacja niejawna określona w wykazie rodzajów informacji niejawnych, stanowiącym załącznik do ustawy, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę. Z kolei tajemnicą służbową jest informacja niejawna niebędąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej (pkt 2).

Z wykładni językowej przepisu art. 74 § 1 k.p.a. wynika, że podstawą odmowy uwzględnienia żądania strony udostępnienia jej akt sprawy może być jedynie wzgląd na ochronę tajemnicy państwowej, nie zaś także wzgląd na ochronę tajemnicy służbowej. Przewidziana w przepisie możliwość wyłączenia od jawności akt także ze względu na ważny interes państwowy uzasadnia jednak w niektórych przypadkach odmowę udostępnienia akt objętych tajemnicą służbową.

Takie stanowisko, stanowiące punkt odniesienia do dalszych komentarzy w omawianej kwestii, w odniesieniu do analizowanego przepisu (który w tekście pierwotnym Kodeksu postępowania administracyjnego zawarty był w art. 69), tuż po uchwaleniu Kodeksu, zajął W. Dawidowicz. Zdaniem tego autora, Kodeks nie gwarantuje aktom poufnym (czyli zawierającym tajemnicę służbową) analogicznej ochrony jak aktom tajnym (czyli zawierającym tajemnicę państwową), jednakże w poszczególnych przypadkach organ może uznać takie akta za niepodlegające ujawnieniu stronie ze względu na ważny interes państwowy[22]. Podobnie w komentarzu do tego przepisu wypowiedział się J. Starościak, twierdząc że „[...] w trybie art. 69 mogą być wyłączone akta objęte tajemnicą służbową, której ujawnienie wobec strony jest niepożądane właśnie ze względu na ważny interes państwowy"[23]. Powyższe stanowisko w pełni podziela Z. Janowicz, który pisze, że „ochrona tajemnicy służbowej może być realizowana poprzez wyłączenia akt w przypadkach ważnego interesu państwowego". Autor ten podkreśla, że art. 74 k.p.a., przewidujący ograniczenia udostępniania akt, statuuje wyjątki od zasady jawności akt dla strony, w związku z czym należy tu – tak jak wobec wszystkich wyjątków – stosować interpretację ścieśniającą (*exceptio est strictissimae interpretationis*)[24]. Argument ten powołuje też A. Wróbel, zwracając uwagę na „konieczność zwężającej wykładni przepisu ustanawiającego wyjątek od zasady udostępnienia akt stronie wyrażonej

[21] Dz. U. Nr 11, poz. 95 ze zm. (dalej: u.o.i.n.).

[22] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 150-151.

[23] J. Starościak, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970, s. 152.

[24] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa 1999, s. 212.

w art. 73"[25]. Również W. Dawidowicz zaznaczał, że „wyłączenie od wglądu strony akt ze względu na ważny interes państwowy musi być traktowane jako przypadek nadzwyczajny"[26].

Pogląd nakazujący traktować tajemnicę służbową na równi z tajemnicą państwową, w kontekście odmowy udostępnienia akt, należy w doktrynie do rzadkości. Argumenty zwolenników takiego poglądu sprowadzają się właściwie do kwestii odpowiedzialności karnej, która przewidziana jest zarówno za ujawnienie informacji stanowiącej tajemnicę państwową, jak i za ujawnienie informacji stanowiącej tajemnicę służbową. Te regulacje – zdaniem J. Borkowskiego – nie dają podstaw do bardziej liberalnego podchodzenia do ochrony tajemnicy służbowej aniżeli tajemnicy państwowej[27]. Nie można się zgodzić z tym stanowiskiem. Już same przepisy prawa karnego liberalniej traktują ochronę tajemnicy służbowej, przewidując łagodniejszą karę za nieuprawnione naruszenie tajemnicy służbowej niż za naruszenie tajemnicy państwowej (w pierwszym przypadku zagrożenie karą wynosi 3 lata, a w drugim – 5 lat). Podobnie przedstawiają się uregulowania ustawy o ochronie informacji niejawnych. Łagodniejsze – w przypadku tajemnicy służbowej – wymogi przewidziane są zarówno, gdy chodzi o uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa (upoważniającego do dostępu do informacji niejawnych), jak i odnośnie do zwolnienia z obowiązku strzeżenia tajemnicy. Podawanie przykładów odmiennych uregulowań jest zresztą zbędne. O nierównym traktowaniu przez ustawodawcę obu kategorii informacji niejawnych świadczy bowiem samo ich rozróżnienie, które bynajmniej nie wynika z potrzeb ich klasyfikacji. Poszczególne rodzaje informacji zaliczanych do niejawnych są przecież i tak szczegółowo wymienione w załącznikach do ustawy. Poza tym ustawodawca od chwili uchwalenia Kodeksu miał tak wiele okazji do znowelizowania art. 74 k.p.a., że zapewne skorzystałby z jednej z nich, gdyby podzielał powyższe stanowisko.

Art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowi, że zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej w postępowaniu przed sądami i innymi organami określają przepisy odrębnych ustaw. W doktrynie uznaje się, że przepis ten stanowi odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 1 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Zgodnie z tą zasadą, przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych mają zastosowanie do organów władzy publicznej, w tym do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz do sądów i trybunałów, a więc do organów prowadzących postępowanie administracyjne, cywilne czy karne. Mając na uwadze treść art. 4 ust. 1 u.o.i.n. należy wobec tego uznać, że przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych stosuje się do tych organów, ale poza zakresem orzekania, czyli tylko wtedy, gdy działają jako jednostki organizacyjne, a nie jako organy wymierzające sprawiedliwość czy rozstrzygające indywidualne sprawy administracyjne[28].

---

[25] A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 430.

[26] W. Dawidowicz, op. cit., s. 151.

[27] J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 378.

[28] Zob. S. Hoc, *Glosa do uchwały 7 sędziów SN z 28 września 2000 r., III ZP 21/00*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 10, s. 121.

Przepis art. 74 § 1 k.p.a. w zestawieniu z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych należy zatem interpretować jako pozostawienie organowi administracji względnej swobody w decydowaniu o udostępnieniu stronie informacji stanowiących tajemnicę służbową, ograniczonej jedynie kryterium interesu państwowego, a nie jako konieczność respektowania uregulowań ogólnych zawartych w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Jako zasadę należy więc uznać jawność wobec stron akt zawierających tajemnicę służbową. Organ może wyłączyć takie akta jedynie ze względu na ważny interes państwowy. W świetle rozwiązań terminologicznych przyjętych w ustawie o ochronie informacji niejawnych oznacza to, że nie podlega żadnym ograniczeniom udostępnianie stronom informacji „zastrzeżonych" oraz takich informacji „poufnych", których ujawnienie mogłoby narazić na szkodę jedynie interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli[29].

Zasady i warunki udostępniania tajemnicy państwowej i służbowej ustanowione w ustawie o ochronie informacji niejawnych mają więc zastosowanie do sądów i organów administracji, ale nie w postępowaniu przed sądami i organami administracji. Zasady postępowania z aktami spraw rozpatrywanych przez te organy, zawierającymi tajemnicę państwową i służbową, określają – w myśl art. 4 ust.1 u.o.i.n. – przepisy odrębnych ustaw.

Art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych[30] stanowi, że „do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności [...] zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym". Z kolei, według art. 266 § 2 k.k., „Funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację stanowiącą tajemnicę służbową lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

Nie można jednak uznać, że pracownik organu administracji publicznej byłby uprawniony do odmowy udostępnienia stronie akt sprawy objętych tajemnicą służbową ze względu na przepisy pragmatyk służbowych i przepisy Kodeksu karnego, a nie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zarówno bowiem przepisy pragmatyk służbowych, ustanawiające nakaz zachowania tajemnicy państwowej i służbowej, jak i przepisy Kodeksu karnego, ustanawiające zakaz ujawniania tajemnicy państwowej i służbowej w kwestii zakresu obowiązywania tego nakazu lub zakazu, odsyłają do przepisów wyznaczających ten zakres, a więc przepisów szczególnych. Takimi przepisami są niewątpliwie przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych, a także – na mocy art. 4 tejże ustawy – przepisy ustaw regulujących postępowania przed sądami i innymi organami państwa. Ujawnienie w toku postępowania administracyjnego informacji poufnej czy zastrzeżonej stronie

[29] W myśl art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych, informacje niejawne zaklasyfikowane jako tajemnica służbowa oznacza się jako „poufne", gdy ich nieuprawnione ujawnienie powodowałoby szkodę dla interesów państwa, interesu publicznego lub prawnie chronionego interesu obywateli, albo jako „zastrzeżone", gdy ich nieuprawnione ujawnienie mogłoby spowodować szkodę dla prawnie chronionych interesów obywateli albo jednostki organizacyjnej.

[30] Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1593.

tego postępowania nie wyczerpuje więc znamion art. 266 § 2 k.k., gdyż takie ujawnienie nie jest dokonane wobec osoby nieuprawnionej.

Kontrowersje wzbudza kwestia stosowania ograniczeń przewidzianych w art. 74 k.p.a. do prokuratora występującego w postępowaniu na prawach strony. W. Dawidowicz wyraził pogląd, że do prokuratora jako rzecznika interesu publicznego nie stosuje się ograniczeń w jawności akt[31]. Pogląd ten zakwestionował J. Borkowski, argumentując, że dostęp do tajemnicy państwowej i służbowej wymaga uzyskania upoważnienia na mocy przepisów odrębnych[32]. Jeżeli prokurator nie posiada takiego upoważnienia, to ograniczenia jawności akt z powodu ochrony tajemnicy państwowej (i służbowej – zdaniem tego autora) będą stosowały się do niego. Autor przyznaje jednak, że pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym musi być inaczej oceniana niż pozycja strony lub np. organizacji społecznej. Odmienność ta w przypadku udostępniania akt przejawi się jednak tylko, gdy chodzi o zastosowanie drugiej z przesłanek wyłączenia akt, tj. względu na ważny interes państwowy. Ochrona takiego interesu nie zawsze powinna stanowić barierę dla prokuratora, gdyż mogłoby to utrudnić zrealizowanie celu stawianego przed prokuratorem w art. 182 i 183 k.p.a.[33]

III. Powstaje pytanie o dostępność akt postępowania zawierających informacje objęte innego rodzaju prawnie chronioną tajemnicą, niż państwowa i służbowa. Chodzi zwłaszcza o tajemnicę przedsiębiorstwa (przemysłową, handlową), a także rożnego rodzaju tajemnice zawodowe (zwłaszcza dziennikarską, medyczną, bankową, skarbową, adwokacką, radcowską czy notarialną).

Zdaniem R. Taradejny i M. Taradejny, mimo że w art. 74 § 1 k.p.a. mowa jest wprost tylko o tajemnicy państwowej, nie ma żadnej wątpliwości, że organowi administracji publicznej nie wolno ujawnić osobom nieuprawnionym również innych tajemnic ustanowionych przepisami prawa, zabraniającymi ich ujawniania pod groźbą kary (np. tajemnicy przedsiębiorstwa, służbowej, statystycznej czy skarbowej)[34]. Również T. Górzyńska odrzuca możliwość interpretacji, zgodnie z którą przepis art. 74 § 1 k.p.a. dopuszcza dostęp strony postępowania do informacji znajdujących się wprawdzie w aktach dotyczących jej indywidualnej sprawy, ale klasyfikowanych jako tajemnica innego rodzaju niż państwowa i będących przedmiotem ochrony na podstawie ustaw. Według tej autorki trudno byłoby uznać, że przepisy Kodeksu mają w tym względzie pierwszeństwo przed ustawami szczególnymi[35].

Powyższe stanowisko, a zwłaszcza stanowczość jego sformułowania i przypisywanie mu rzekomej oczywistości, nie wydają się usprawiedliwione z kilku powodów. Przede wszystkim nie można stwierdzić, że przepisy

---

[31] W. Dawidowicz, op. cit., s. 152.

[32] J. Borkowski, op. cit., s. 374.

[33] Ibidem, s. 379.

[34] R. Taradejna, M. Taradejna, *Ochrona informacji w działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życiu prywatnym*, PIKW, Warszawa 2004, s. 203-204.

[35] T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 256.

ustanawiające sankcje karne za nieuprawnione ujawnienie informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem określonego zawodu (nadające tym samym takim informacjom charakter tajemnicy zawodowej) stanowią *lex specialis* w stosunku do unormowania zawartego w art. 74 k.p.a. Ten ostatni przepis należałoby raczej traktować jako przepis szczególny ze względu na szczególną sytuację, w której ma on zastosowanie (toczące się lub zakończone postępowanie administracyjne), oraz szczególny krąg podmiotów, którym informacja stanowiąca tajemnicę miałaby być ujawniona (strony postępowania administracyjnego). Przepisy ustanawiające w różnych ustawach sankcje karne za nieuprawnione ujawnienie tajemnicy zawodowej są natomiast bez wątpienia przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów art. 266 k.k. i wyłączają ich stosowanie.

Ponadto należy zauważyć, ze omawiana sytuacja nie jest jedyną w postępowaniu administracyjnym, gdy dopuszczalne jest ujawnienie tajemnicy chronionej przez prawo (tajemnicy zawodowej), i to nie przez organ prowadzący postępowanie, ale przez uczestnika postępowania. Możliwość taką dopuszcza art. 83 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „Świadek może odmówić odpowiedzi na pytanie, gdy odpowiedź mogłaby [...] spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej". Ustawodawca w sposób niebudzący wątpliwości pozostawia więc uznaniu świadka zawarcie w odpowiedzi na pytanie informacji, której ujawnienie w innych warunkach stanowiłoby przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego (art. 266 § 1 k.k.). Konstrukcja powołanego przepisu sugeruje zresztą, że zeznawanie w toku postępowania administracyjnego wcale nie jest okolicznością, która zwalnia świadka z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, tylko że mimo ciążenia na nim takiego obowiązku daje mu możliwość postąpienia wbrew temu obowiązkowi. Oznaczałoby to, że udzielenie przez świadka odpowiedzi naruszającej tajemnicę zawodową, choć dopuszczalne przez prawo administracyjne, nie zwalnia go z odpowiedzialności karnej.

Regulacja ta pozostaje w harmonii z treścią art. 74 § 1 k.p.a. Uwzględniając bowiem, że składanie zeznań przez świadków może odbywać się w obecności stron, a Kodeks nie przewiduje możliwości pozbawienia strony udziału w postępowaniu (w tym również w przeprowadzaniu dowodów) z innych powodów niż konieczność niezwłocznego załatwienia sprawy (art. 10 § 2) – mogą one tą drogą zapoznać się z podanymi przez świadków informacjami stanowiącymi tajemnicę zawodową.

Prawidłowe ustosunkowanie się do kwestii dostępności akt postępowania administracyjnego, zawierających informacje objęte innego rodzaju tajemnicą niż państwowa i służbowa, wymaga przede wszystkim analizy przepisów szczególnych określających warunki, w jakich takie informacje mogą być ujawnione osobom trzecim, a zwłaszcza warunki, w jakich oznaczone organy administracji mogą legalnie wejść w posiadanie takich informacji. W odniesieniu do tajemnicy bankowej przepisy takie zawarte są zwłaszcza w art. 182 § 1 i art. 295 § 1 Ordynacji podatkowej (dalej: o.p.)[36], a także w art. 105 Prawa bankowego[37]; w odniesieniu do tajemnicy skarbowej – przede wszystkim

[36] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 ze zm.

[37] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 72, poz. 665 ze zm.

w art. 297 § 1 oraz w art. 298 i 299 o.p.; w odniesieniu do tajemnicy lekarskiej – w art. 40 ust. 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty[38] (odsyłającym w dwóch przypadkach do ustaw odrębnych[39]) i art. 50 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowa psychicznego[40]; w odniesieniu do tajemnicy adwokackiej, radcowskiej i notariusza – w art. 6 Prawa o adwokaturze[41], art. 3 ustawy o radcach prawnych[42], art. 18 Prawa o notariacie[43], a także w art. 180 § 2 k.p.k.; w odniesieniu do tajemnicy dziennikarskiej – w art. 180 § 2-4 k.p.k.; w odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa – w ustawach odrębnych określających organy administracji publicznej uprawnione do kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (art. 77 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[44]).

IV. Analiza regulacji odnoszących się do poszczególnych, najważniejszych rodzajów tajemnicy, innych niż tajemnica państwowa i służbowa (ale mogących być jednocześnie tajemnicą państwową, a zwłaszcza służbową), prowadzi do następujących wniosków.

Przede wszystkim należy zauważyć, że ochrona, jaką informacjom objętym wymienionymi wyżej rodzajami tajemnicy zapewniają przepisy odpowiednich ustaw, wyklucza – poza przypadkami przewidzianymi w ustawie – ich ujawnianie nie tylko osobom fizycznym czy jednostkom organizacyjnym, ale także organom państwa, w tym organom administracji publicznej. Z tego powodu organy administracji publicznej prowadzące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne mogą wejść w posiadanie tego rodzaju informacji tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie dopuszcza taką możliwość. Sprawy, w związku z załatwianiem których istnieje taka możliwość, można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa to sprawy, w których stroną jest podmiot, którego dotyczą uzyskane przez organ dane stanowiące tajemnicę zawodową. Wymaga

[38] Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 226, poz. 1943 ze zm.

[39] Zasadniczym aktem prawnym przewidującym odstępstwo od obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej na rzecz organów administracji jest ustawa z 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384 ze zm.). Wśród aktów prawnych uprawniających określone organy administracji do żądania przeprowadzenia badań lekarskich, a tym samym uprawniających je do zapoznania się z tajemnicą lekarską, należy wymienić przede wszystkim ustawy regulujące postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych, przewidujące taką procedurę dla celów stwierdzenia stopnia niezdolności do pracy lub stopnia inwalidztwa, chodzi zwłaszcza o ustawę z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 39, poz. 353 ze zm.), ustawę z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.) oraz ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 241, poz. 2416), przewidującą taką procedurę dla celów stwierdzenia przydatności poborowego do służby wojskowej. Sytuację taką przewiduje także wspomniana ustawa o chorobach zakaźnych i zakażeniach (art. 25), która uprawnia właściwego inspektora sanitarnego do zobowiązania osoby chorej lub podejrzanej o zachorowanie lub zakażenie do poddania się obowiązkowym badaniom.

[40] Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. Nr 111, poz. 535 ze zm.

[41] Ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 123, poz. 1058 ze zm.

[42] Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.

[43] Ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 42, poz. 169 ze zm.

[44] Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807.

podkreślenia, że są to na ogół sprawy, w których występuje tylko jedna strona, a co za tym idzie – udostępnienie akt organowi prowadzącemu postępowanie nie stwarza warunków dla zaznajomienia się z nimi przez inne osoby niż te, których one dotyczą. Druga kategoria spraw, w których organ prowadzący postępowanie może zażądać wglądu w informacje objęte tajemnicą zawodową, to sprawy, w których stroną jest podmiot posiadający te informacje. W tym przypadku dane objęte tajemnicą dotyczą wprawdzie osób trzecich, ale to podmiot będący stroną jest w ich posiadaniu i on udostępnia je organowi, a zatem – korzystając ewentualnie z prawa wglądu w akta sprawy – nie uzyskuje żadnej nowej wiedzy o okolicznościach będących tajemnicą zawodową.

Informacje objęte tajemnicą zawodową, które mogą być udostępnione organom administracji w związku z prowadzonym postępowaniem jurysdykcyjnym, w przeważającej większości przypadków albo dotyczą strony danego postępowania, a nie osób trzecich, albo znajdują się w posiadaniu podmiotu będącego stroną. Okoliczności uzasadniające ich udostępnienie ograniczają się w zasadzie do rozpatrywania spraw, w których występuje tylko jedna strona, w związku z czym udostępnienie akt organowi prowadzącemu postępowanie nie spowoduje – w drodze realizacji prawa wglądu strony w akta sprawy – zaznajomienia z nimi osób trzecich. Wgląd w akta zawierające informacje stanowiące tajemnicę zawodową mają zatem jedynie te podmioty, których one dotyczą, oraz te, które przekazały je organowi na jego żądanie.

Jeśli więc informacja chroniona jako tajemnica zawodowa może być przydatna przy rozstrzyganiu sprawy administracyjnej w postępowaniu jurysdykcyjnym, to na ogół nie są to sprawy, w których występuje kilka stron. Są to w zasadzie wyłącznie postępowania, w których jedyną stroną jest podmiot, którego informacja stanowiąca tajemnicę zawodową dotyczy, albo podmiot, który taką informację posiada.

Organ prowadzący jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, w którym uczestniczą strony o spornych interesach, może więc zgodnie z prawem wejść w posiadanie informacji stanowiącej tajemnicę zawodową dotyczącą jednej ze stron (albo osoby trzeciej) w zasadzie tylko drogą przesłuchania świadka, któremu znana jest taka informacja. Nie zmienia to faktu, że prawo narusza wówczas świadek, który łamie wiążącą go tajemnicę zawodową i naraża się tym samym na odpowiedzialność karną. Organ administracji nie może zwolnić osoby związanej tajemnicą zawodową z obowiązku zachowania tej tajemnicy; może natomiast przesłuchać ją na okoliczności objęte tą tajemnicą, jeżeli osoba taka nie zasłania się tajemnicą zawodową i chce zeznanie złożyć. Kodeks nie formułuje bowiem zakazu przesłuchiwania osób związanych tajemnicą zawodową w charakterze świadka na okoliczności objęte taką tajemnicą w taki sposób, w jaki czyni to w art. 82 k.p.a. w stosunku do duchownych oraz osób związanych tajemnicą państwową i służbową. W ostatecznym rozrachunku tajemnica zawodowa ma więc wymiar etyczny, gdyż skorzystanie z możliwości zasłonięcia się jej treścią ustawodawca pozostawia świadkowi. Jeżeli świadek powoła się na tajemnicę zawodową i odmówi odpowiedzi na pytanie, to nie ma możliwości zwolnienia go z niej; jeżeli zaś nie skorzysta z takiej możliwości, to nie ma przeszkód, aby złożył zeznanie odnośnie do okoliczności objętych treścią tej tajemnicy.

Powstaje pytanie, czy w takiej sytuacji organ może wyłączyć spod akt podlegających udostępnieniu danej stronie fragmenty zawierające informacje objęte tajemnicą zawodową, a odnoszące się do strony przeciwnej albo do osoby trzeciej, czy też ma obowiązek ich udostępnienia na żądanie strony.

Gdyby tak się stało, że w sprawie występuje kilka stron, a w aktach sprawy znajdują się dane stanowiące tajemnicę zawodową odnoszące się do tylko jednej ze stron albo do osoby trzeciej, wydaje się, że wystarczyłoby, gdyby zaznajomiony z nimi został tylko organ prowadzący postępowanie, a nie również strona przeciwna. Na ogół w przypadku tego rodzaju wiadomości – jeśli w ogóle mają one znaczenie dla sprawy – ich znaczenie przejawia się w płaszczyźnie ustalenia prawdy obiektywnej, a nie w płaszczyźnie dochodzenia swych praw przez stronę przeciwną. Gdyby jednak w konkretnym przypadku ich poznanie przez stronę przeciwną miało znaczenie dla dochodzenia jej praw, organ powinien mieć możliwość udostępnienia tej stronie informacji dotyczących drugiej strony i stanowiących tajemnicę zawodową.

Reasumując, można stwierdzić, że *de lege ferenda* należałoby pozostawić organowi administracji swobodę w rozstrzyganiu o udostępnieniu stronom akt lub ich fragmentów zawierających tajemnicę zawodową, w zależności od tego, czy informacje takie mają znaczenie dla strony z punktu widzenia dochodzenia jej praw, czy tylko dla ustalenia prawdy obiektywnej. W obecnym stanie prawnym brak jest jednak podstaw do odmowy udostępnienia stronie akt (fragmentów akt) ze względu na tajemnicę zawodową. Istnienie takich podstaw należałoby przyjąć, gdyby Kodeks postępowania administracyjnego przewidywał analogiczne rozwiązanie w stosunku do obowiązującego w RFN czy Austrii.

Niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym wśród okoliczności uzasadniających odmowę udostępnienia akt wymienia mianowicie *expressis verbis* nie tylko dobro państwa czy kraju związkowego (*das Wohl des Bundes oder eines Landes*), ale także słuszne interesy uczestników postępowania oraz osób trzecich (*die berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritten Personen*). W obu przypadkach obowiązek utrzymania akt sprawy w tajemnicy może wynikać zresztą nie tylko z przepisu prawa, ale także z samej istoty sprawy[45]. Interes prywatny, jak uważa się w doktrynie, przemawia za dyskretnym traktowaniem zwłaszcza informacji o ściśle osobistym charakterze, a także innych informacji, których udostępnienie innym osobom byłoby niepożądane przez osobę, której one dotyczą. Do takich informacji zalicza się informacje dotyczące stanu zdrowia osób, ich stosunków rodzinnych, dochodów, stosunków majątkowych oraz tajemnicy zakładu czy przedsiębiorstwa[46]. Również austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* – AVG) dopuszcza możliwość odmowy udostępnienia akt sprawy, jeżeli mogłoby ono spowodować naruszenie słusznego interesu drugiej strony albo osoby trzeciej (§ 17 ust. 3 AVG). W doktrynie podkreśla się, że organ powinien wyważyć obie wartości i rozstrzygnąć, czy w danym wypadku

[45] Zob. § 29 ust. 2 VwVfG.

[46] F. O. Kopp, U. Ramsauer, op. cit., s. 505-506.

ważniejszy jest interes strony przejawiający się w chęci zapoznania się z aktami sprawy, czy też interes innej strony albo osoby trzeciej przejawiający się w chęci utrzymania w tajemnicy informacji jej dotyczących[47].

Dr Zbigniew R. Kmiecik jest adiunktem
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

ACCESSIBILITY OF FILES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

In administrative proceedings, files of a case are accessible only to the parties, their attorneys and other participants with the rights of a party.

The scope of the duty to make the files accessible to the parties is determined first of all by the notion "files of a case", which may be interpreted in different ways. The doctrine accepts a broad ("substantive") understanding of this notion. This duty is also delimited by the "formal" factors: a technical, and a legal one. Thus, it refers only to files which are, at a given moment, available, save for files protected as a state secret, files excluded for the sake of an important public interest. Public interest may be a reason for excluding files which contain a classified information.

Accessibility of files which contain information constituting some other type of secret protected by law (business secret, professional secret) is disputable. De lege lata there is no legal ground for the refusal to make such files accessible to parties.

[47] Zob. np. R. Walter, R. Thienel, *Verwaltungsverfahren*, MANZ, Wien 2004, s. 62.