



PD: dot. dostępu do informacji publicznej
Marcin Moryn do: Mikołaj Miacz, Andrzej Piekart

2011-06-20 14:39

pozdrawiam,

Marcin Moryń

Dyrektor Departamentu
Prawnego i Procesowego

Ministerstwo Skarbu Państwa

radca prawny

tel. 22 695 84 40

— Przesłane przez: Marcin Moryn/DP/MSP w dniu 2011-06-20 14:39 -----

Od: Krzysztof.Buczynski@prokuratoria.gov.pl
Do: maciej.gron@mswiA.gov.pl
DW: Marcin.Moryn@msp.gov.pl
Data: 2011-06-02 15:31
Temat: dot. dostępu do informacji publicznej

Dzień dobry,

W nawiązaniu do Pańskiej wcześniejszej korespondencji zawierającej wątpliwości odnośnie niektórych sformułowań użytych w projektowanej regulacji, w załączeniu przekazuję nową wersję projektu, uzgodnioną z Ministerstwem Skarbu Państwa.

z poważaniem



K. Buczyński propozycja dot. udostępniania inf. publicznej_2_06_11.doc

Propozycja przepisu dotyczącego wyłączenia możliwości udzielania informacji publicznej odnoszących się do postępowań prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa oraz do dokumentów dotyczących procesu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) w art. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Nie stanowią informacji publicznej stanowiska, opinie lub analizy sporządzone przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, dla potrzeb:

- 1) dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem:
 - a) Skarbu Państwa, w tym komercjalizacji i prywatyzacji,*
 - b) jednostek samorządu terytorialnego, w tym komercjalizacji i prywatyzacji,*
*– do czasu dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli;**
- 2) postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.*

UZASADNIENIE

Zaproponowana regulacja prawna ma na celu doprecyzowanie interpretacji pojęcia „informacji publicznej”. Zmiana art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) nie ustanawia natomiast odrębnej kategorii wyłączenia dostępności do informacji publicznej (61 ust. 3 Konstytucji RP), gdyż te zostały określone w art. 5 tej ustawy.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem ust. 1a w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie stanowią informacji publicznej stanowiska, opinie, analizy, sporządzone przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, dla potrzeb:

- 1) dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem:
 - a) Skarbu Państwa, w tym komercjalizacji i prywatyzacji,
 - b) jednostek samorządu terytorialnego, w tym komercjalizacji i prywatyzacji,
– do czasu dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli;
- 2) postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Istotną przesłanką wyłączenia pewnych informacji z zakresu definicji informacji publicznej będzie fakt trwania procesu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w tym moment komercjalizacji albo prywatyzacji.

Należy zaznaczyć, iż Minister Skarbu Państwa w procesie komercjalizacji i prywatyzacji realizuje swoje kompetencje w sferze *dominium*, co oznacza, iż jest stroną mającą takie same prawa i obowiązki jak pozostali uczestnicy procesów gospodarczych. W realizacji wspomnianych zadań nie jest podmiotem uprzywilejowanym, wręcz przeciwnie, często jest w gorszej pozycji w stosunku do pozostałych uczestników procesu, którzy mogą

korzystać z przysługującego im prawa ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Analogicznego uprawnienia pozbawiani są reprezentanci Skarbu Państwa, od których żąda się prawa wglądu do pełnej dokumentacji prowadzonego procesu, jeszcze przed oficjalnym jego zakończeniem, powołując się na przysługujące prawo dostępu do informacji publicznej. Udostępnienie stanowisk, opinii, analiz na zbyt wczesnym etapie danego procesu gospodarczego negatywnie odbija się w sferze interesu Skarbu Państwa przez pogorszenie jego pozycji negocjacyjnej. Należy jeszcze raz zaznaczyć, iż po zakończeniu tego procesu, takie informacje uzyskają status informacji publicznej i będą mogły być ujawniane na zasadach określonych w przepisach zmienianej ustawy.

Drugą kategorią dokumentów nieobjętych zakresem pojęcia „informacja publiczna” będą stanowiska, opinie, analizy i inne dokumenty, w szczególności w zakresie prawa i ekonomii, sporządzone przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa na potrzeby postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa. Uzasadnienie tej propozycji jest następujące:

Przy podejmowaniu decyzji w sprawach spornych – w szczególności w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi lub arbitrażowymi – organy reprezentujące Skarb Państwa często posługiwać się muszą zewnętrznymi opiniami prawnymi (lub wewnętrznymi stanowiskami). Opinia taka przedstawiać musi ryzyka procesowe, istniejące po stronie Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej. Często zdarza się, że po zapoznaniu się z ryzykami procesowymi właściwy organ podejmuje decyzje o kontynuowaniu postępowania. W takim przypadku ujawnienie stronie przeciwnej opinii przedstawiającej słabe punkty argumentacji strony publicznej prowadzi do osłabienia pozycji procesowej Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej – zwłaszcza, że podmioty prywatne nigdy nie ujawniają dokumentów przedstawiających analizę ich ryzyk procesowych.

W takiej sytuacji – zarówno na etapie postępowania sądowego, jak również przed wszczęciem postępowania – przeciwnik procesowy Skarbu Państwa może wystąpić do organu państwowego o udostępnienia w trybie informacji publicznej opinii prawnych zawierających informacje, których Skarb Państwa jako strona określonego postępowania sądowego nigdy nie powinna ujawniać. W toku postępowania sądowego mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości stron, bowiem Skarb Państwa nie może skutecznie domagać się uzyskania od drugiej strony analogicznych opinii. Należy jednak zauważyć, iż w postępowaniach przed sądami, trybunałami albo innymi organami orzekającymi zarówno Rzeczypospolita Polska i Skarb Państwa jak również jednostki samorządu terytorialnego występują jako równoprawne strony procesu.

W przypadku umożliwienia „ponownego wykorzystania” takich informacji – czyli nieograniczonego udostępnienia – opinii prawnych, w tym wewnętrznych, organ państwa nie mógłby posługiwać się argumentem, że upublicznienie opinii osłabiłoby jego pozycję procesową lub w inny sposób narażało podstawowe interesy Rzeczypospolitej Polskiej. Pełnemu i nieograniczonemu upublicznieniu podlegałyby zatem wszelkie opinie prawne – nawet takie, których żaden racjonalnie działający podmiot prywatny nigdy nie udostępniłby. Oznaczałoby to w praktyce, że w wielu postępowaniach sądowych i arbitrażowych Skarb Państwa stałby na z góry przegranej pozycji, co może pociągnąć za sobą konieczność wydatkowania bardzo wysokich kwot z budżetu państwa. Analogiczna niekorzystna sytuacja odnosiłaby się również do pozycji jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym istnieje konieczność uregulowania tego problemu, poprzez znowelizowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

Kierunek zaproponowanych zmian ustawowych odzwierciedlają poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego. W wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. I OSK 89/09, publ.: LEX nr 590773, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż: „*Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*”.

Przedstawione powyżej okoliczności uzasadniają zmianę przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zakresie omówionym powyżej.

Należy zauważyć, iż w polskim systemie prawnym funkcjonują już tego rodzaju regulacje prawne, czego przykładem jest art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Powyższe uwagi odnoszą się odpowiednio do propozycji dotyczących udostępniania informacji przez jednostki samorządu terytorialnego.