



{W archiwum} propozycje przepisów dot. ograniczenia dostępu do informacji publicznej  
Krzysztof.Buczynski

do:

witold.przeciechowski, beata.chłodzinska@msp.gov.pl, mikołaj.miacz@msp.gov.pl,

andrzej.piekart

2011-05-26 12:24

[Pokaż szczegóły](#)

Historia: Ta wiadomość została przesłana.

Archiwum: Ta wiadomość jest wyświetlana w archiwum.

#### 1 Attachment



Propozycje dot. udostępniania informacji publicznej - alternatywny-MSP.doc

Dzień dobry,

W załączeniu przekazuję propozycje Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa dot. uregulowania kwestii dostępu do niektórych kategorii informacji ważnych dla gospodarki państwa.

z poważaniem  
K. Buczyński

**Propozycje przepisów dotyczących wyłączenia możliwości udzielania informacji publicznej odnoszących się do postępowań prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa oraz do dokumentów dotyczących ważnego interesu gospodarczego Skarbu Państwa**

**PROPOZYCJA REGULACJI O CHARAKTERZE OGÓLNYM:**

**WARIANT I:**

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 opinie lub analizy, w szczególności z zakresu prawa i ekonomii, sporządzone na potrzeby gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, a także 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.”*

**WARIANT II**

W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) w art. 5 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

*„3. Można ograniczyć dostęp do informacji o sprawach podlegających rozstrzygnięciu w postępowaniu przed organami państwa albo w postępowaniu arbitrażowym, ze względu na ochronę interesu strony postępowania.”*

Zaproponowane nowe brzmienie ust. 3 w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma tę zaletę, iż traktuje w sposób równy interes wszystkich podmiotów, niezależnie od tego, czy są to osoby fizyczne, osoby prawne czy też Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Przepis ten stanowi ogólnie o „prawach innych osób”, nie zawężając zakresu znaczeniowego. Należy zauważyć, iż nieograniczony dostęp do informacji, w tym dotyczących ważnego interesu strony postępowania, w praktyce może zniweczyć możliwość skutecznego skorzystania z prawa do wymiaru sprawiedliwości, określonego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Może się bowiem okazać, iż istotne z punktu widzenia informacji dla strategii procesowej uniemożliwią skuteczne dochodzenie praw w postępowaniach.

**PROPOZYCJE REGULACJI SZCZEGÓLNYCH:**

**1. DOTYCZĄCYCH PRYWATYZACJI:**

W ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.) art. 2c otrzymuje brzmienie:

*„Art. 2c. 1. Informacje, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2, mają charakter poufny, a informacje o przebiegu negocjacji, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3, mają charakter poufny do czasu ich zakończenia.*

*2. Informacje poufne, określone w ust. 1, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).”*

## **2. DOTYCZĄCYCH PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA:**

### **WARIANT I:**

W ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, z późn. zm.) w art. 5 po ust. 3 dodaje się ust. 4:

*„4. Stanowiska, opinie i inne dokumenty sporządzone przez Prokuratorię Generalną lub na jej zlecenie w związku z wykonywaniem przez nią zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1-4, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).”*

### **WARIANT II:**

W ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, z późn. zm.) w art. 5 po ust. 3 dodaje się ust. 4:

*„4. Sporządzone przez Prokuratorię Generalną lub na jej zlecenie stanowiska, opinie i inne dokumenty dotyczące strategii procesowej lub stanowisk prawnych, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).”*

## **UZASADNIENIE**

Zaproponowana regulacja prawna ma na celu ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa. Przy podejmowaniu decyzji w sprawach spornych – w szczególności w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi lub arbitrażowymi – organy reprezentujące Skarb Państwa często posługiwac się muszą zewnętrznymi opiniami prawnymi (lub wewnętrznymi stanowiskami). Opinia taka przedstawiać musi ryzyka procesowe, czyli słabe punkty argumentacji 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.

Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie przeważa pogląd wskazujący na obowiązek podmiotów posiadających wskazane powyżej opinie lub stanowiska do ich udostępnienia podmiotowi zainteresowanemu.

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.

Przygotowywana nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznych może zaś doprowadzić do takiej sytuacji, że organy państwa będą musiały uzyskane opinie prawne upubliczniać z własnej inicjatywy – nawet, jeżeli groziłoby to niepowetowaną szkodą dla Skarbu Państwa, w szczególności na skutek osłabienia jego pozycji procesowej. Opinia prawna stanowi bowiem przedmiot prawa autorskiego i trudno wskazać argumenty, które pozwoliłyby przyjąć, że – przy obecnej konstrukcji projektu założeń – mogłyby zostać wyłączone z obowiązku umożliwienia ich „ponownego wykorzystania”, czyli w praktyce nieograniczonego udostępnienia. Co więcej, z wywodów zawartych na str. 13 projektu

założeń (KRM-24-35-11) wynika, iż jednym z podstawowych celów nowej regulacji miałyby być umożliwienie „ponownego wykorzystania” – czyli nieograniczone udostępnienie – opinii prawnych, w tym wewnętrznych. W takiej sytuacji organ państwa nie mógłby posługiwać się argumentem, że upublicznienie opinii osłabiłoby jego pozycję procesową lub w inny sposób naraża 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.**

Przedstawione powyżej okoliczności uzasadniają rozważenie wprowadzenia regulacji szczególnej w stosunku do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) określającej nową kategorię ograniczenia (odmowy) dostępu do informacji publicznej przez podmiot do tego zobowiązany z powołaniem się na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w postępowaniach sądowych i arbitrażowych.

Zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję, gdyż jej art. 61 ust. 3 wyznacza granice dopuszczalnego ograniczenia tego prawa. Ograniczenie 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. Z powyższego wynika, iż: *„obywatelskie prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnego i że ustawodawca zwykły – który ogranicza w wydawanych ustawach zwykłych dostępność informacji publicznej – musi respektować konieczność ważenia zasady (dostęp do informacji publicznej) i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 jako dopuszczalnych kryteriów ograniczenia zasady dostępności”* (wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08, publ. OTK ZU 2009/9A/135). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok sygn. akt K 26/08 oraz wyrok z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05) ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności, określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku sygn. akt K 26/08 Trybunał wskazał, iż konstrukcja mechanizmu proporcjonalności opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego zakreślenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to *„konieczne w demokratycznym państwie prawnym”*, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa.

W przypadku spraw uregulowanych w proponowanej nowelizacji ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, zakłada się, iż konstytucyjna wartość, jaką jest ważny interes gospodarczy państwa, w pewnym zakresie będzie ograniczała obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej. Pojęcie „ważnego interesu gospodarczego państwa” nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę konstytucyjnego, ani przez ustawodawcę zwykłego. Tym niemniej występuje ono w polskim systemie prawnym i jest ono odnoszone m.in. do zakładów mających bezpośredni związek z wydobyciem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa, portów morskich i lotniczych, a także banków i przedsiębiorstw wytwarzających, przechowujących bądź transportujących wartości pieniężne w znacznych ilościach (zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.)). W doktrynie wskazuje się, iż w przypadku ważnego interesu gospodarczego państwa nie chodzi o jakikolwiek interes



jakiegokolwiek podmiotu państwowego, lecz ważny interes państwa jako całości (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 60).

Należy również zauważyć, iż stosownie do przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstruując projektowaną regulację zastosowano mechanizm proporcjonalności, gdyż spośród dokumentów dotyczących majątku Skarbu Państwa i innych praw majątkowych przysługujących państwu i o jego długach nie wszystkie informacje dotyczące spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa będą podlegały zakazowi dostępu, lecz tylko takie, które dotyczą strategii procesowej w postępowaniach sądowych i arbitrażowych (zarówno toczących się, jak również które zostaną wszczęte w przyszłości). Mając na uwadze powyższe, przy ustalaniu przez organ administracji, czy dana informacja podlega udostępnieniu, przesądzać będzie element odnoszący się do treści w niej zawartej, dotyczący strategii procesowej w postępowaniu, czyli kryterium przedmiotowe. Kierunek zaproponowanych zmian ustawowych odzwierciedlają poglądy orzecznictwa sądownoadministracyjnego. 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*”. W związku z określeniem wyraźnych granic dostępu do informacji publicznej, które dotyczą wąskiego wycinka spraw związanych z majątkiem Skarbu Państwa, projektowana regulacja nie narusza istoty prawa dostępu do informacji publicznej. Projekt ten również uwzględnia konieczność zachowania proporcjonalności zakresu ograniczeń do potrzeby ochrony zagrożonego dobra, jakim jest ważny interes gospodarczy państwa.

Wprowadzenie projektowanego ograniczenia dostępu do informacji publicznej jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na konieczność ochrony ważnego interesu gospodarczego państwa, co wykazano na wstępie. Chodzi tu nie tylko o ochronę równowagi budżetowej, przez zapobieżenie wydatkowania wysokich kwot środków finansowych z budżetu państwa w przypadku przegrania przez Skarb Państwa postępowania sądowego lub arbitrażowego ale również o niemożność realizowania przez Państwo jego ważnych interesów gospodarczych, np. w związku z niekorzystnymi rozstrzygnięciami organów orzekających w sprawach dotyczących przedsiębiorstw o charakterze strategicznym dla gospodarki państwa (np. sektora energetycznego, wydobywczego, transportowego, finansowego). Tym samym ważne jest umożliwienie prowadzenia przez Państwo działalności w strategicznych sektorach gospodarki.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku o sygn. akt K 26/08, przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza mechanizm określający zakres dostępności do informacji publicznej, gdyż zgodnie z nim ustawa ta uzyskała: „*w trwały sposób subsydiarny charakter wobec innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji mających skądinąd charakter informacji publicznej*”. Wspomniany przepis, zdaniem Trybunału, nie jest przepisem intertemporalnym „*lecz ma charakter uniwersalnej trwałej zasady ogólnej. Powoduje, że każde „inne” uregulowanie dostępu do informacji (a więc także ograniczenia w tym zakresie), zarówno istniejące w momencie wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i każdorazowe później uchwalone ograniczenie ma pierwszeństwo wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc ustawy regulującej zasadę konstytucyjną z art. 61 ust. 1 Konstytucji.*” Mając na uwadze powyższe, uzasadnione wydaje się być wprowadzenie do systemu prawnego odrębnej regulacji określającej zakres informacji podlegających

udostępnieniu. 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.), czy też art. 91 ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. Nr 107, poz. 679).