

Wojciech TARAS

## Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym

Making Files Accessible in Administrative Proceedings

### I

Udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu administracji publicznej stanowi istotny element jawności postępowania administracyjnego, tak że nawet nadany przez przepisy prawne model wglądu do akt ma przesądzać o cechach danego systemu postępowania prowadzonego przez organy administracji.<sup>1</sup> Celem opracowania jest ukazanie prawnej konstrukcji udostępniania akt sprawy stronie postępowania, możliwości sądowej kontroli odmowy wglądu do akt oraz kryteriów rozdzielania dwóch pokrewnych instytucji związanych z przekazywaniem wiadomości przez administrację: udzielania informacji urzędowych i umożliwienia wglądu do akt administracyjnych.

### II

#### 1

Przepisy o udostępnianiu akt osobom zainteresowanym znalazły się już w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (art. 14), następnie w kodeksie postępowania administracyjnego w brzmieniu z 14 VI 1960 r. (art. 68—69) i w wersji po nowelizacji z 31 I 1980 r. (art. 73—74). Istotą przeprowadzonych zmian było

---

<sup>1</sup> Tak Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa—Poznań 1987, s. 173.

rozszerzenie granic jawności akt administracyjnych oraz zapewnienie stronom możliwości kontroli rozstrzygnięcia organu administracji o odmowie wglądu do akt sprawy.<sup>2</sup>

## 2

Obowiązek udostępniania akt sprawy obciąża każdy organ administracji, w którego posiadaniu znajdują się akta i w takim zakresie, w jakim sam je posiada. Dotyczy to organu administracji prowadzącego postępowanie, a także organu mającego przedstawić w sprawie opinię albo zająć stanowisko w innej formie (art. 106 k.p.a.) oraz organu udzielającego pomocy prawnej na zlecenie organu prowadzącego postępowanie (art. 52 k.p.a.) lub na zlecenie organu odwoławczego (art. 136 k.p.a.). Organy administracji obciąża dodatkowo powinność poinformowania obywatela, gdzie znajduje się pozostała część akt sprawy (art. 9 k.p.a.).

Osobą uprawnioną do wglądu w akta sprawy jest przede wszystkim strona postępowania. Strona może realizować swoje uprawnienia osobiście albo przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Żądanie udostępnienia akt sprawy innym podmiotom niż strona — z wyjątkiem organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu, prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich — nie zostało uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego i z tego powodu należy przyjąć, że powinno być ono oceniane na podstawie uznania organu administracji.

Przez akta sprawy należy rozumieć całość materiałów postępowania będących w posiadaniu administracji, a odnoszących się do strony, jej pozycji procesowej i toku postępowania oraz mogących mieć wpływ na treść decyzji. Dlatego pojęcia akt sprawy nie można ograniczać jedynie do dokumentów i innych materiałów zebranych w konkretnej, prowadzonej właśnie, sprawie. Ten pogląd podziela zarówno nauka prawa administracyjnego<sup>3</sup>, jak i orzecznictwo NSA<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Na temat wglądu do akt sprawy według rozporządzenia z r. 1928 zob. np. J. Pokrzywnicki: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, ss. 82—85; według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z r. 1960 zob. np. W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne; Zarys systemu*, Warszawa 1962, ss. 149—152; według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego po nowelizacji z r. 1980 zob. np. M. Szubiakowski: *Udostępnienie akt w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja—Metody—Technika” 1985, nr 11—12.

<sup>3</sup> Szubiakowski: *op. cit.*, s. 23; J. P. Tarno: *Przeptyw informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, Łódź 1986, s. 93.

<sup>4</sup> Wyrok z 3 XII 1982 r. (SA/Kr 743/82), „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” [cyt. dalej ONSA] 1982, nr 2, poz. 112. W wyroku z 26 V 1986 r. (I SA 1498/85) sąd administracyjny uznał, że wybiórcze kompletowanie akt sprawy narusza

Realizowanie obowiązku udostępniania akt sprawy polega na umożliwieniu osobie uprawnionej ich przeglądania oraz sporządzania z nich notatek i odpisów. Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów albo też wydania jej z akt sprawy odpisów już uwierzytelnionych przez organ administracji, jeżeli wykaże swój ważny interes w ich urzędowym uwierzytelnieniu.

Organ administracji nie udostępnia stronie akt sprawy w zakresie objętym tajemnicą państwową oraz akt, które sam wyłączył ze względu na ważny interes państwowy. Ograniczenie wglądu może dotyczyć albo całości akt sprawy albo poszczególnych, oznaczonych części. Sam fakt objęcia niektórych materiałów sprawy tajemnicą służbową nie daje jeszcze podstawy do odmowy ich udostępnienia, chyba że organ wyłączy je mając na uwadze ważny interes państwowy.

### 3

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 24 V 1990 r. rozciągnęła kognicję NSA na kontrolę legalności niektórych postanowień wydawanych w toku ogólnego postępowania administracyjnego (art. 196 § 3 pkt 1 k.p.a.), realizując w ten sposób postulaty doktryny prawa administracyjnego.<sup>5</sup> Jednakże na ostateczne postanowienie o odmowie udostępnienia akt nie służy stronie skarga do sądu administracyjnego. Zasadność nieudostępnienia akt może być jednak kontrolowana przez NSA w trakcie rozpoznawania skargi na ostateczną decyzję kończącą postępowanie, w którym odmówiono wglądu do akt sprawy. W jednym z wyroków sąd administracyjny uznał odmowę udostępnienia stronie dokumentu z akt sprawy za naruszenie przepisu postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.<sup>6</sup> Skoro udostępnianie akt w postępowaniu administracyjnym stanowi dopełnienie i konkretyzację zasady ogólnej informowania stron, określonej w art. 9 k.p.a., a NSA stoi na stanowisku, że zasady ogólne, wyrażone zwłaszcza w art. 7—11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami, to oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych kodeksu w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu stanowi rażące naruszenie przepisów o postępo-

---

zasadę zaufania z art. 8 k.p.a., „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1989, nr 7—12, poz. 134.

<sup>5</sup> Zob. np. J. Borkowski: *Glosa do postanowienia NSA z 27 X 1982 r.* (II SA 1493/82), „Państwo i Prawo” 1983, nr 10, s. 145.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 13 VII 1983 r. (II SA 967/83), ONSA 1983, nr 2, poz. 56.

waniu administracyjnym i jednocześnie zobowiązuje sąd administracyjny do uchylecia zaskarżonej decyzji.<sup>7</sup> Z tych orzeczeń NSA wynika wyraźnie możliwość pośredniej kontroli przez sąd odmowy udostępnienia stronie akt sprawy.

### III

#### 1

Na pierwszy akt prawny umożliwiający obywatelom dostęp do dokumentów administracyjnych trzeba było czekać aż do r. 1766, kiedy to uchwalono w Szwecji ustawę o prasie. Obecnie obowiązująca w tym kraju ustawa o wolności prasy z r. 1949 należy do najbardziej liberalnych. Ustanawia prawo dostępu do wszystkich dokumentów oficjalnych będących w posiadaniu władz państwowych lub komunalnych niezależnie od tego, czy zostały uzyskane lub sporządzone przez te władze, z wyjątkiem dokumentów wyłączonych na podstawie ustawy o tajemnicy dokumentów urzędowych. To uprawnienie przysługuje każdemu obywatelowi szwedzkiemu, przedsiębiorstwom, partiom politycznym i innym organizacjom społecznym, a także cudzoziemcom. Jego wykonanie polega na możliwości zapoznania się z dokumentami będącymi w posiadaniu administracji w siedzibie urzędu albo na możliwości sporządzenia kopii. Także każdy obywatel ma prawo uzyskiwania wszelkich informacji od odpowiednich władz państwowych, a ograniczenie wolności informacji może nastąpić jedynie w drodze ustawy.<sup>8</sup> W podobnym duchu utrzymany jest art. 14 ustawy z 14 VI 1971 r. o postępowaniu administracyjnym regulujący udostępnianie akt stronom postępowania.

#### 2

W RFN udostępnianie akt administracyjnych regulowane było początkowo w drodze ustawodawstwa krajowego, a jedynie fragmentarycznie przez ustawy federalne.<sup>9</sup> Obecnie sprawy te reguluje ustawa z 25 V

<sup>7</sup> Wyroki NSA: z 4 VI 1982 r. (I SA 258/82), ONSA 1982, nr 1, poz. 54; z 8 VI 1983 r. (I SA 355/83), ONSA 1983, nr 1, poz. 40; z 26 X 1984 r. (II SA 1161/84), ONSA 1984, nr 2, poz. 97.

<sup>8</sup> L. Aspegren: *Status i odpowiedzialność pracownika administracji w prawie szwedzkim*, [w:] *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Red. J. Łętowski i J. Pruszyński, Wrocław—Warszawa 1978, s. 262. Zob. też K. Holmgren: *La publicité des actes officiels en droit suédois*, „Revue du Droit Public” 1968, nr 6.

<sup>9</sup> Zob. np. I. Voigt: *Das Recht auf Einsicht in die Akten der Verwaltungsbehörden*, Hamburg 1958.

1976 r. o postępowaniu administracyjnym (§ 29 i 30 VwVfG).<sup>10</sup> Organ administracji powinien umożliwić każdemu uczestnikowi postępowania (§ 13 VwVfG) wgląd do akt postępowania, jeżeli ich znajomość jest potrzebna do skorzystania z praw lub obrony prawnych interesów i jedynie wówczas, gdy nie działa za niego przedstawiciel.<sup>11</sup> Wgląd do akt następuje w siedzibie organu, który je gromadzi, a tylko wyjątkowo w innym miejscu za zezwoleniem tego organu. Do akt sprawy nie należą projekty rozstrzygnięć oraz materiały dotyczące czynności mających na celu ich bezpośrednie przygotowanie. Organ może odmówić wglądu do akt w przypadkach określonych w § 29 ust. 1 VwVfG, tzn. gdyby miało na tym ucierpieć prawidłowe wykonywanie zadań organu lub mogło to przynieść szkody państwu lub krajowi, albo gdy fakty lub prawne interesy uczestników postępowania lub osób trzecich muszą być utrzymane w tajemnicy na podstawie przepisu prawa lub z uwagi na ich istotę. Organ nie może udostępnić akt bez odrębnego upoważnienia, jeśli uczestnik postępowania zażądał ochrony faktów należących do sfery życia osobistego oraz tajemnic dotyczących prowadzonych przez siebie zakładów i przedsiębiorstw. Na odmowę udostępnienia akt przysługuje uczestnikowi skarga zobowiązująca (*die Verpflichtungsklage*).<sup>12</sup>

### 3

Sprawie dostępu obywateli do dokumentów administracyjnych we Francji poświęcono szczególną uwagę, czego dowodnym przykładem było uchwalenie 17 VII 1978 r. odrębnej ustawy, której pierwszy tytuł (13 artykułów) dotyczy wolności dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu administracji.<sup>13</sup>

Zgodnie z postanowieniami ustawy każda osoba prywatna (obywatel, cudzoziemiec zamieszkały we Francji czasowo lub na stałe), stowarzyszenie, zrzeszenie i inne organizacje mogą żądać okazania dokumentu urzę-

<sup>10</sup> Zob. H. Mayer, H. Borgs-Maciejewski: *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, Frankfurt am M. 1982, § 29 i tam cytowaną literaturę. Krytycznie o rozwiązaniu przyjętym w § 29 VwVfG pisze H. G. Rupp: *Akteneinsicht und Freedom of Information*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1983 (Bd. 108), nr 3, s. 445.

<sup>11</sup> W projekcie § 22 VwVfG przewidywał prawo wglądu jedynie w przypadkach wyraźnie określonych przez przepisy prawne; zob. G. Reifenrath: *Auskünfte und Zusagen im System des Verwaltungshandelns*, Tübingen 1967, ss. 87—83.

<sup>12</sup> Zob. bliżej O. Tschira, W. Schmitt-Glaeser: *Verwaltungsprozessrecht*, Stuttgart—München—Hannover 1983, ss. 160 i n.

<sup>13</sup> Zob. np. F. Dibout: *La liberté d'accès aux documents administratifs, Commentaire du titre premier de la loi n° 78—753 du juillet 1978*, „La Revue Administrative” 1979, nr 187.

dowego, jeżeli został wystawiony na jej nazwisko lub nazwę, bez potrzeby udowodnienia interesu w jego uzyskaniu.

Ustawa wymienia wiele rodzajów dokumentów podlegających ujawnieniu, takich jak: akta, raporty, sprawozdania, protokoły, statystyki, okólniki, instrukcje, opinie, prognozy i decyzje. Nie jest to lista zamknięta i w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na brak w niej listów urzędowych, protokołów rozmów telefonicznych, teleksów itp.<sup>14</sup>, jednak jest ona systematycznie rozszerzana w drodze opinii Komisji do spraw Dostępu do Dokumentów Administracyjnych (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs* — CADA) i orzecznictwa sądów administracyjnych.

Dokument może zostać udostępniony osobie zainteresowanej albo w siedzibie organu, w którego posiadaniu się znajduje, albo w drodze wydania kopii w jednym egzemplarzu za zwrotem kosztów sporządzenia.

Odmowa udostępnienia żądanego dokumentu przybiera formę decyzji organu administracji, która podlega uzasadnieniu. Brak odpowiedzi organu w czasie dłuższym niż 2 miesiące jest traktowany jako odmowa ujawnienia materiału. W pewnych przypadkach CADA może wnieść do organu o wydanie dokumentu w krótszym terminie. W razie odmowy lub milczenia organu osoba zainteresowana może złożyć skargę do CADA. Jest ona rozpatrywana w czasie nie dłuższym niż miesiąc, licząc od chwili wpłynięcia. Postępowanie przed Komisją nie gwarantuje równości stron: przedstawiciel organu bierze udział w jej posiedzeniach, a organowi doręczana jest końcowa opinia wraz z uzasadnieniem; osoba zainteresowana w uzyskaniu dokumentu nie ma możliwości przedstawienia swoich argumentów w sposób bezpośredni, ponadto otrzymuje jedynie zawiadomienie o treści opinii CADA, bez podania motywacji. Organy administracji podzielają otrzymaną opinię Komisji w ok. 60—70% przypadków.<sup>15</sup> W sytuacji wystąpienia różnicy pomiędzy stanowiskiem organu administracji i opinią CADA może być wszczęte postępowanie sędow-administracyjne, które powinno zostać zakończone w ciągu 6 miesięcy. Sąd administracyjny orzeka ostatecznie o zasadności odmowy ujawnienia żądanych dokumentów.

W ustawie z r. 1978 art. 6 zawiera wyliczenie przypadków, na które powołując się organ może odmówić udostępnienia posiadanych materiałów. Idzie tutaj o tajemnice związane z obroną narodową, polityką zagraniczną, sferą życia prywatnego, orzeczeniami lekarskimi itp. W związku z tym, że ustawa pozwala na odmowę ujawnienia dokumentu, opierając

<sup>14</sup> A. Holleaux: *Les nouvelles lois françaises sur l'information du public*, „Revue Internationale des Sciences Administratives” 1981 (vol. 47), nr 3, s. 201.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 203.

się na tajemnicach chronionych przez prawo, jej treść musi być interpretowana z uwzględnieniem postanowień innych aktów prawnych, zwłaszcza kodeksu karnego z r. 1804.

## 4

Na podkreślenie zasługuje unormowanie dostępu do akt sprawy zawarte w art. 63 hiszpańskiej ustawy z 17 VII 1958 r. o postępowaniu administracyjnym, zgodnie z nim strony mogą żądać wydania im poświadczonej kopii dokumentów zawartych w aktach sprawy. Ze względu na szerokie określenie pojęcia strony przez art. 23 ustawy wszystkie osoby zainteresowane postępowaniem mają gwarantowane prawo wglądu do akt na każdym etapie postępowania administracyjnego.<sup>16</sup>

## 5

W Wielkiej Brytanii nie istnieje ogólne prawo obywateli dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu administracji publicznej.<sup>17</sup> Uprawnienia osób zainteresowanych wglądem do akt sprawy regulują poszczególne ustawy, zwłaszcza o samorządzie terytorialnym. Pojęcie akt sprawy (*record*) sądy interpretują jako równoznaczne ze wszystkimi dokumentami zebranymi w sprawie.<sup>18</sup> Jeśli w decyzji nadmienia się tylko o pewnym dokumencie, nie stanowi to jeszcze wystarczającej przyczyny do uznania go za część akt, do tego bowiem potrzebne jest, aby na nim opierała się decyzja lub decyzja byłaby niecelowa (*meaningless*), gdyby ów dokument nie został uznany za część akt sprawy.<sup>19</sup>

Ograniczenia dostępności akt administracyjnych odnosiły się początkowo nie tylko do stron postępowania, ale także do sądów. W tzw. sprawie *Thetis* zostało sformułowane stanowisko, że właściwy organ administracji centralnej na mocy *Crown privilege* jest władny odmówić sądowi przedstawienia dokumentów istotnych do wydania sprawiedliwego wyroku, sąd zaś nie może zakwestionować woli administracji, jeśli została wyrażona w przepisanej formie.<sup>20</sup> Poczynając od połowy lat pięćdziesią-

<sup>16</sup> Tak L. L. Rodo [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich*, Red. J. Pruszyński, Wrocław—Warszawa 1986, s. 102.

<sup>17</sup> S. H. Bailey, D. J. Harris, B. L. Jones: *Civil Liberties, Cases and Materials*, London 1985, s. 347.

<sup>18</sup> R. v. Preston Supplementary Benefits Appeal Tribunal, ex p. Moore [1975] 1. W.L.R. 624, 628.

<sup>19</sup> R. v. Patents Appeal Tribunal, ex p. Swift and Co. [1962] 2 Q.B. 647 at p. 654.

<sup>20</sup> Duncan v. Cammell, Laird and Co. Ltd. [1942] AC 624.

tych w Szkocji ustaliła się zasada, że sąd może oddalić zastrzeżenie administracji i zażądać okazania przydatnych do wyrokowania dokumentów.<sup>21</sup> Podobnie jak w Szkocji orzekały sądy państw Commonwealthu, co zmusiło sędziów angielskich do rewizji poprzedniego stanowiska.<sup>22</sup> Ponadto orzecznictwo podzieliło pogląd Lorda Reida, że prawo do wstrzymania dokumentu przez administrację nie zależy od przywileju, ale ma umocowanie w interesie publicznym.

## 6

Pierwszą podstawę prawną kontroli jawności informacji udzielanych przez administrację Stanów Zjednoczonych Ameryki stanowiła ustawa z r. 1789, zwana *Housekeeping Act*. Na jej podstawie kierownik urzędu administracji (agencji) mógł wydawać wewnętrzne przepisy o ochronie i wykorzystaniu informacji będących w posiadaniu urzędników. Jednak ustawa bardziej służyła ochronie tajemnicy służbowej niż umożliwiała obywatelom dostęp do akt.<sup>23</sup>

Po zakończeniu II wojny światowej wystąpiły w Stanach Zjednoczonych silne tendencje obejmowania tajemnicą coraz szerszych kręgów informacji. Na taki stan rzeczy złożyło się szereg przyczyn, wśród których należy wymienić intensywne angażowanie się USA w sprawy polityki światowej, warunki zimnej wojny, rozszerzanie się pola ingerencji administracji w życie gospodarcze (tajemnica przemysłowa), potrzebę ochrony zdobyczy nauki i techniki, postępującą specjalizację i w konsekwencji ograniczenie przepływu informacji między stanowiskami pracy do niezbędnych, potrzebnych do wykonywania powierzonych zadań, wreszcie uświadomienie sobie przez biurokrację przydatności selekcji informacji do formowania korzystnego obrazu administracji wśród społeczeństwa. Udośćnianie dokumentów regulowały poszczególne ustawy, instrukcje wewnętrzne agencji oraz *common law*, w którym wykształciła się zasada, że wiadomości dotyczące obrony i polityki zagranicznej są chronione nawet bez wyraźnej podstawy prawnej.<sup>24</sup>

Uporządkowanie sytuacji osób żądających od administracji informacji urzędowych przyniosła ustawa z r. 1946 o postępowaniu administracyj-

<sup>21</sup> *Whitehall v. Whitehall* 1957 SC 30.

<sup>22</sup> *Conway v. Rimmer* [1967] 2 All ER 1260. Wszystkie przytoczone wyżej orzeczenia są obszernie komentowane w piśmiennictwie; zob. np. D. C. M. Yardley: *Principles of Administrative Law*, London 1986, ss. 156–169.

<sup>23</sup> Zob. bliżej G. Rosler: *Informationsfreiheit in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Heidelberg 1984, s. 57.

<sup>24</sup> Zob. F. E. Rourke: *The Growth of Administrative Secrecy*, [w:] *Basic Issues in Public Administration*, Red. D. C. Rowat, New York 1961, s. 397 i n.



nym (*Administrative Procedure Act*). Tej ustawy federalnej § 3 stał się wkrótce wzorem dla odpowiednich regulacji stanowych. Poczynając od r. 1950 (Floryda) i r. 1952 (Kalifornia) prawie we wszystkich stanach, z wyjątkiem Missisipi i Rhode Island, wydano odrębne ustawy o informowaniu i dostępie do akt. Rozwiązanie wspomnianego § 3 ustawy nie było najszczęśliwsze. Zarzucano mu posługiwanie się ogólnymi pojęciami nie zdefiniowanymi przez ustawę, np. interes publiczny, a które administracja interpretowała na własną korzyść. Krag uprawnionych do informacji został ograniczony jedynie do osób rzeczywiście i bezpośrednio zainteresowanych w otrzymaniu konkretnej wiadomości.<sup>25</sup> Okoliczności te stały się przyczyną podjęcia w r. 1955 prac nad przygotowaniem nowej regulacji prawnej, zakończonych uchwaleniem w r. 1966 ustawy o wolności informacji (*Freedom of Information Act*), włączonej następnie w treść ustawy o postępowaniu administracyjnym.<sup>26</sup>

Ustawa przyznaje prawo wglądu do akt znajdujących się w posiadaniu agencji każdej osobie. Rozstrzygnięcie organu administracji o ujawnieniu lub odmowie udostępnienia akt może zostać zaskarżone do sądu okręgowego (*district court*) i z tego powodu musi być uzasadnione. Postępowanie sądowe w sprawach o udostępnianie akt powinno być przyspieszane w każdy możliwy sposób, sama zaś sprawa ma pierwszeństwo przed wszystkimi innymi rozpatrywanymi przez dany sąd. W orzeczeniu kończącym postępowanie sądowe można zakazać agencji wycofania określonych akt lub nakazać ich przedstawienie, jeśli zostały wycofane w sposób niewłaściwy i nie zostały udostępnione skarżącemu, a także można zasądzić koszty pomocy prawnej.

Do udostępniania akt ustawa z r. 1966 zobowiązuje agencję, z tym że równocześnie definiuje jej pojęcie odmiennie niż czyni to § 551 (1) ustawy o postępowaniu administracyjnym. Agencja to każdy organ rządu Stanów Zjednoczonych, bez względu na to, czy jest on częścią innego organu lub czy jest nadzorowany przez inny organ (z niewielkimi wyjątkami), jak również każdy inny podmiot w systemie rządowych organów wykonawczych, łącznie z Biurem Wykonawczym Prezydenta oraz każdą inną niezależną agencją (§ 552e). Sąd Najwyższy orzekł, że wprowadzie Biuro Wykonawcze jest agencją w rozumieniu ustawy, jednak nie można uznać za agencję prezydenckiego personelu sztabowego lub osobistego w Biurze, którego wyłączną funkcją jest doradzanie i asystowanie Prezydentowi.<sup>27</sup> W ten sposób została potwierdzona tendencja do ścieśniającej

<sup>25</sup> Rosler: *op. cit.*, s. 58.

<sup>26</sup> Historia uchwalenia tej ustawy została szczegółowo przedstawiona w wydawnictwie Kongresu: *Freedom of Information Act Source Book*, Washington 1974.

<sup>27</sup> *Kissinger v. Reporters Committee for the Freedom of the Press et al.*, 445 U.S. 136 (1980).

wykładni ustawy, gdyż już wcześniej sądy wypowiadały pogląd, że jeżeli instytucja nie jest agencją, to także nie posiada akt urzędowych podlegających obowiązkowi udostępnienia.<sup>28</sup>

Ustawa z r. 1966 w § 552b wymienia 9 wyjątków od powszechnej zasady udostępniania akt, z których pierwszy dotyczy spraw uznawanych za materie chronione tajemnicą państwową. Nie udziela się informacji w sprawach uznanych na podstawie kryteriów ustalonych zarządzeniem Prezydenta (*executive order of the President*) za te, które ze względu na interesy obrony narodowej lub polityki zagranicznej powinny być utrzymane w tajemnicy. Liczba organów państwa, które mogą kwalifikować wiadomości jako utajnione została wydatnie ograniczona zarządzeniami Prezydenta wydawanymi w różnym czasie. Jednakże sądowa kontrola odmowy udostępnienia akt na podstawie § 552b (1) jest znacznie ograniczona. Nie podlegają weryfikacji przez sąd kryteria uznania dokumentu za podlegający ochronie, błędne zaś zakwalifikowanie akt jako tajnych może zostać później sanowane, ponadto jest dopuszczona możliwość — krytykowana w nauce prawa — uznawania dokumentu za tajny z mocą wsteczną. Sąd może jedynie zbadać, czy odpowiednie zarządzenie zostało prawidłowo zastosowane przez agencję, ale nie jest władny rozstrzygnąć, czy klasyfikacja informacji jako tajnej rzeczywiście leży w interesie obrony narodowej.<sup>29</sup>

Poza przepisami ustawowymi ograniczenie wglądu do akt może nastąpić na mocy przywileju egzekutywy (*executive privilege*), dość często stosowanego w sprawach obrony i polityki zagranicznej. Na mocy decyzji Prezydenta nie udostępnia się określonych wiadomości nie tylko obywatelom żądającym informacji danego rodzaju, ale także Kongresowi, jego komisjom i sądom. Zarządzenie Prezydenta nie podlega kontroli sądowej, dlatego obywatel nie może dochodzić na tej drodze ochrony naruszonych interesów. Istnieje jedynie możliwość wymuszenia udostępnienia utajnionych informacji przez parlament.<sup>30</sup>

## 7

Dokonany przegląd rozwiązań prawnych odnoszących się do problemu udostępniania akt w postępowaniu administracyjnym państw należących do odmiennych rodzin prawa pozwala na sformułowanie generalnej tezy, że jakkolwiek model wglądu do akt zawsze ustala porządek prawny danego państwa, to jednak kształtuje go praktyka organów administracji

<sup>28</sup> Np. *Forshman v. California* Nr 76—1308 (D.C.Cir., July 11, 1978).

<sup>29</sup> Rosler: *op. cit.*, s. 74 i n.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 91 i n.; S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław—Warszawa 1981, s. 505 i n.

i orzecznictwo sądowe. Należy również podkreślić występującą w ustawodawstwie tendencję do zacierania granic pomiędzy regulacją udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym a unormowaniem wglądu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu administracji, lecz w oderwaniu od toczącego się postępowania, bez względu na fakt, czy w danym państwie postępowanie administracyjne jest regulowane ustawą (Szwecja, USA), czy przez orzecznictwo sądów administracyjnych (Francja).

#### IV

Przedstawione unormowania udostępniania akt znajdujących się w posiadaniu administracji mogą stanowić podstawę do odróżnienia udzielania informacji urzędowej od umożliwienia wglądu w akta sprawy.<sup>31</sup> Przy udzielaniu informacji organ sam przekazuje komunikat odbiorcy, natomiast w przypadku udostępnienia akt sprawy jedynie umożliwia obywatelowi uzyskanie potrzebnych mu wiadomości. Tak więc udzielanie informacji stanowi dla urzędników znacznie większe obciążenie pracą niż udostępnianie akt, gdyż w tym przypadku obowiązki pracownika sprowadzają się do odszukania żądanych akt, wydania ich obywatelowi oraz kontroli przeglądania. Oprócz tego przy udostępnianiu akt nie wchodzi w rachubę — inaczej niż przy informowaniu — odpowiedzialność administracji za przekazanie informacji nierzetelnych.

Podobnie rzecz się ma z udostępnianiem obywatelom przepisów prawnych, których gromadzenie jest obowiązkiem organów administracji rządowej i samorządowej.<sup>32</sup> Jedynie podobnie, gdyż w razie żądania przez osobę zainteresowaną udostępnienia aktów prawnych regulujących przedstawiony przez nią wraz z żądaniem stan faktyczny mamy do czynienia z pytaniem o obowiązujące w danym zakresie normy prawne, na które odpowiedź należy klasyfikować jako informację prawną. Ponadto jeżeli przyjmujemy obowiązek administracji ostrzegania obywateli przed grożącą im szkodą, to w razie prośby o tekst już nie obowiązującego aktu prawnego urzędnik powinien zwrócić na ten fakt uwagę osoby zainteresowanej,

<sup>31</sup> Na temat informacji urzędowej zob. W. Taras: *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 1.

<sup>32</sup> Zob. ustawę z 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (Dz. U. nr 58, poz. 524 z późn. zm.); ustawę z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 X 1990 r. w sprawie zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych (Dz.U. nr 71, poz. 421).

chyba że z samej sytuacji jasno wynika, że treść aktu ma służyć do innych celów, np. naukowych, niż zaznajomienie się z przepisami prawnymi w celu ich należytego przestrzegania i podejmowania na ich podstawie decyzji co do dalszego postępowania.

#### SUMMARY

Free access to documents possessed by public administration is an important element of openness of administrative proceedings: even the model of access to files regulated by the law will decide about the character of a given system of proceedings conducted by administrative agencies. The purpose of this paper is to show the legal construction of making files accessible to a party, the possibility of control by the court of refusal of free access as well as the criteria of dividing two related institutions concerned with imparting information by administration: giving official information and free access to administrative files. These questions were illustrated by the solutions adopted in Sweden, Germany, France, Spain, Great Britain and USA.