

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

lipiec-sierpień-wrzesień

Nr 44/1
(3/2018)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZĘPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIKŁA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walenty GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 | e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.



Watykan, 25 kwietnia 2018 r.

Spis treści

Artykuły

KAZIMIERA JUSZKA, KAROL JUSZKA *Problematyka badawcza metodyki przeprowadzania okazania w Polsce* | 13

ELŻBIETA A. MAJ *Tajemnica w postępowaniu administracyjnym* | 22

MAGDALENA MATERNIAK *Wymóg uregulowanej sytuacji prawnej związków wyznaniowych z art. 195 §1 Kodeksu karnego* | 36

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Przesłanki ogłoszenia upadłości konsumenckiej* | 48

KRZYSZTOF BOKWA *Ekstradycja - regulacja i historia na przykładzie prawa austriackiego* | 68

JOANNA CZUCHRYTA *Dopuszczalność przeznaczenia agio na sfinansowanie spłaty z tytułu umorzenia udziałów (akcji) w spółkach kapitałowych* | 79

DAMIAN DOBOSZ *Treść wykonywania prawa własności w kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego* | 91

MICHAŁ GREGORCZYK, MONIKA UTRACKA *Umowy dowodowe - nowa instytucja w polskiej procedurze* | 104

KLAUDIA GRZEBIELA *Naruszenie prawa do zmiany sprzedawcy energii jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów* | 117

KLAUDIA KIJAŃSKA *Prawo do prywatności, a niejawne prowadzenie działań wobec cudzoziemców na gruncie ustawy o działaniach antyterrorystycznych* | 131

JAN KLUZA *Przestępstwo propagowania treści faszystowskich w świetle ostatnich doniesień medialnych. Studium przypadku z Wodzisławia Śląskiego* | 146

ALEKSANDRA NIEPRZECKA *Przyznanie do winy w postępowaniach przed międzynarodowymi trybunałami karnymi a standardy rzetelnego procesu* | 159

ŁUKASZ CHYLA *Wzrost znaczenia klauzuli hardship w międzynarodowym prawie kontraktów* | 179

BARTŁOMIEJ PYKA *Obowiązek kontraktowania w prawie przewozowym* | 193

MICHAŁ SŁUŻALEC *Wyrażenie zgody przez pacjenta na ujawnienie tajemnicy lekarskiej a jawność rozprawy głównej na gruncie kodeksu postępowania karnego* | 210

IWO JAROSZ *Wybrane problemy związane ze stosowaniem artykułu 961 Kodeksu cywilnego* | 222

ADRIAN ROMKOWSKI *Normatywne i pozanormatywne podstawy odpowiedzialności za współsprawstwo wykroczenia* | 239

PATRYCJA FIGUŁA *Zdatność ugodowa a zdatność arbitrażowa - analiza relacji na tle Kodeksu postępowania cywilnego* | 265

PAULINA KOWALSKA *Sformułowanie wniosku z art. 380 k.p.c. w zażaleniu do Sądu Najwyższego* | 277

ALEKSANDRA KULICZKOWSKA *Institucja błędu w prawie umów* | 290

TOMASZ PILIKOWSKI *Zasada rzetelnego procesu a możliwość wykorzystania dowodów nielegalnych – analiza w perspektywie ostatnich nowelizacji Kodeksu postępowania karnego* | 305

JOANNA SZUMAŃSKA *Zabezpieczenie roszczenia przez arbitra doraźnego na tle postępowania o udzielenie zabezpieczenia przed sądem powszechnym* | 324

BARBARA ZIELIŃSKA – RAPACZ *Zwolnienie ubytków wyrobów akcyzowych z podatku w Polsce na tle prawa Unii Europejskiej* | 336

ŁUKASZ CHYLA *Wyzwania polskiego arbitrażu w sporach o zaskarżanie uchwał* | 349

MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHŁAYĄ *Wycena kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa usług transportowych* | 367

Glosa

AGNIESZKA OGRODNIK-KALITA *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 r., III CA 406/16* | 378

Contents

Articles

KAZIMIERA JUSZKA, KAROL JUSZKA *Research issues pertaining to the methodology of performing a police lineup in Poland* | 13

ELŻBIETA A. MAJ *The confidentiality in administrative proceedings* | 22

MAGDALENA MATERNIAK *The Requirement of regulated legal position of religious communities from art. 195 section. 1 of the Criminal Code* | 36

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Preconditions for declaring personal bankruptcy* | 48

JERZY NIKOŁAJEW KRZYSZTOF BOKWA *Extradition - regulation and history on the example of Austrian law* | 74

JOANNA CZUCHRYTA *Admissibility of financing remuneration for redeemed shares from agio* | 79

DAMIAN DOBOSZ *Content of the exercise of the ownership rights in the context of spatial planning and land development* | 91

MICHAŁ GREGORCZYK, MONIKA UTRACKA *Contracts of evidence - a new institution in the Polish procedure* | 104

KLAUDIA GRZEBIELA *Violation of the right to switch the energy supplier as a practice infringing collective consumer interests* | 117

KLAUDIA KIJĄŃSKA *Right to privacy and secret activities against foreigners based on act of counter-terrorism activities* | 131

JAN KLUZA *The crime of promoting fascist content in the view of recent media reports. Case study from Wodzisław Śląski* | 146

ALEKSANDRA NIEPRZECKA *Guilty Plea under the Proceedings before International Criminal Tribunals and the Standards of Fair Trial* | 159

ŁUKASZ CHYLA *The Rise of Hardship Clause in International Contract Law* | 179

- BARTŁOMIEJ PYKA *Obligation to contract in Carriage law* | 193
- MICHAŁ SŁUŻALEC *Consent of the patient for disclosure of professional secrecy and the principle of public while the main trial in criminal proceeding code* | 210
- IWO JAROSZ *Certain issues concerning the application of article 961 of the Polish Civil code* | 222
- ADRIAN ROMKOWSKI *Normative and beyond-normative basis of liability for co-perpetration in a contravention* | 239
- PATRYCJA FIGUŁA *Complicability and arbitrability - analysis of relationships on the background Code of Civil Procedure* | 265
- PAULINA KOWALSKA *Formulation of the application from art. 380 k.p.c. in a complaint to the Supreme Court* | 277
- ALEKSANDRA KULICZKOWSKA *Mistake in contract law* | 290
- TOMASZ PILIKOWSKI *The due process of law rule and the possibility of using illegal evi-dences - an analysis in the light the perspective of recent amendments of the Code of the Criminal Procedure* | 305
- JOANNA SZUMAŃSKA *Security of the claim made by an emergency arbitrator against the proceedings for granting security in a court of law* | 324
- BARBARA ZIELIŃSKA – RAPACZ *Exemption from excise duty in cases of lost goods in the Polish legal system compared to European Union law* | 336
- ŁUKASZ CHYLA *The challenges of Polish arbitration in shareholders' resolution disputes* | 349
- MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRULAYĄ *Valuation of intellectual capital of a transport company* | 367

Gloss

- AGNIESZKA OGRODNIK-KALITA *Gloss on The Regional Court Judgement in Gdańsk of July 6, 2016, III CA 406/16* | 378

Elżbieta A. Maj

Tajemnica w postępowaniu administracyjnym

The confidentiality in administrative proceedings

I. Wstęp

Tajemnica, sekret, usankcjonowany brak dostępu do informacji, prawo nieujawniania posiadanych informacji [...]¹. Jak i czy tego typu pojęcia – wpisujące się w sferę życia każdego człowieka - odnajdują się w formalnej części prawa administracyjnego? W jaki sposób i w jakim wymiarze tajemnica niezdefiniowana legalnie, ale szeroko funkcjonująca w obrocie prawnym² doznaje normatywnego potwierdzenia w procedurze jurysdykcyjnej podczas konkretyzacji interesu prawnego obywatela przez organy władzy publicznej? Te wydawać by się mogło nieskomplikowane kwestie zyskują na znaczeniu w obliczu systemowych założeń

¹ Na podstawie hasła „tajemnica” - *Słownik języka polskiego* t.3, Warszawa 1981, s. 472.

² Pojęcie prawnie chronionej tajemnicy stanowi ważną instytucję wielu gałęzi prawa. Sądy funkcjonują (bądź funkcjonowały) w prawie pojęcia tajemnicy państwowej, służbowej, tajemnicy określonych zawodów, jak: tajemnica adwokacka uregulowana w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. - *Prawo o adwokaturze* (tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 1184), tajemnica radcowska określona w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o *radcach prawnych* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1870 z późn. zm.), tajemnica notarialna unormowana w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. - *Prawo o notariacie* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2291 z późn. zm.), tajemnica prokuratorska określona ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. - *Prawo o prokuraturze* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1767), tajemnica sędziowska przyjęta na gruncie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 23 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o *Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 z późn. zm.), tajemnica komornicza określona w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *komornikach sądowych i egzekucji* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1277 z późn. zm.) i wiele innych związanych z wykonywanymi zawodami lub dziedzinami życia społecznego, które doznają legalizacji na gruncie prawa powszechnie obowiązującego.

prawa administracyjnego oraz jego specyfiki opartej na władczości i dominującej pozycji organu.

W próbie poszukiwania odpowiedzi zasadnym będzie poczynienie pewnego zwrotu myślowego w kierunku fundamentów prawa administracyjnego i jego zasad ogólnych. Poza akcentowanym władztwem, prawo administracyjne nosi miano prawa publicznego, niespornego i bezwzględnie obowiązującego. Jego szerokie spektrum konstytuuje kompetencje organów władzy publicznej, ale i administracyjnoprawny status obywateli. W wyodrębnianiu prawa administracyjnego na sferę ustrojową, materialną i procesową, zastosowanie znajdują normy ustrojowe, regulujące byt prawny oraz funkcjonowanie organów, normy materialnoprawne – stanowiące o prawach i obowiązkach (interesie prawnym) obywateli oraz fakultatywnie systematyzowane normy procesowe. Te ostatnie regulują od strony formalnej przebieg konkretyzacji prawa materialnego, czyli jurysdykcji polegającej na indywidualnym i władczym orzekaniu o interesie prawnym strony.

Jurysdykcja administracyjna formalnie zasadza się na konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego. Ten rodzaj narzędzia - różnorodnie definiowany w doktrynie - przyjmuje się jako relację pomiędzy aparatem (organem) publicznym a obywatelem, którego interes prawny doznaje skonkretyzowania w prawnie postulowanej formie działania³. Charakterystyczną cechą przyjętej korelacji, poza zdeterminowaniem normami prawnymi, pozostaje nierównorzędność podmiotów - z dominującą rolą władzy, działającej jednak tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach (zasada legalności)⁴. Ów swoisty układ standardyzują liczne dyrektywy przybierające postać zasad ogólnych prawa administracyjnego. Na gruncie administratywistyki wyodrębnia się zasady typu ustrojowego, w tym trójpodziału władzy, subsydiarności, decentralizacji, centralizacji, koncentracji, dekoncentracji; zasady typu procesowego, o których będzie mowa w dalszej części opracowania oraz zasady o charakterze materialnoprawnym. Wśród tych ostatnich podkreśla się zasadę: sprawiedliwości społecznej, ochrony praw dobrze nabytych, równości wobec prawa, proporcjonalności, zaufania obywateli do państwa i prawa i w końcu zasadę jawności działania władzy publicznej.

W kontekście rozważań, szczególnego znaczenia nabiera zasada jawności, będąca pewnego rodzaju pryncypium działania administracji publicznej, a tym

³ Zazwyczaj aktu administracyjnego, czynności materialno-technicznej lub rzadziej czynności cywilnoprawnej.

⁴ Na temat stosunku administracyjnoprawnego szerzej m.in.: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 75-78, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 251-261, *Prawo administracyjne, część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 24-27.

samym dezyderatem wspomnianego stosunku administracyjnoprawnego. Zasada jawności, jak wszystkie zasady ogólne prawa administracyjnego stoi na straży określonego standardu administrowania. Z punktu widzenia działania władzy wykonawczej wysuwa się na czoło zasad gwarantujących obywatelowi wymierne prawo obywatelskie z jednej strony i imperatyw działalności administracyjnej - z drugiej.

W obszarze praw i wolności obywatelskich, ustawodawca w art. 51 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ zagwarantował ochronę osobistych informacji każdemu, stanowiąc, iż *Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a [...] władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.* Z kolei jako paradygmat działania władzy w demokratycznym państwie prawa, ustawa zasadnicza w art. 61 konstytuuje jawność działań administracji, uznając tym samym prawo obywatela *do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.* W myśl Konstytucji, prawo to obejmuje również możliwość uzyskiwania informacji o działalności organów samorządów specjalnych (samorządu gospodarczego i zawodowego), a także innych osób oraz organów administrujących *w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*

Konkretyzacja tych dyrektyw unifikuje się m.in. z prawem do uzyskiwania informacji obejmującym dostęp do dokumentów oraz prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, co potwierdzają ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego⁶.

W obliczu konieczności ważenia interesów (indywidualnego i publicznego), przewidziano możliwość ograniczenia wspomnianego prawa ze względu na prymat ochrony aksjologicznych, konstytucyjnie potwierdzonych wartości, takich jak wolności i prawa osób „trzecich” oraz podmiotów gospodarczych, ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, tudzież ważny interes gospodarczy państwa⁷. Na ograniczenie wolności i praw obywatelskich, w tym zachowania

⁵ Dz. U. nr 78, poz. 483.

⁶ Jawność działania władzy została potwierdzona w art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.), art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.) oraz art. 15a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.).

⁷ Art. 61 ust. 3 Konstytucji.

tajemnicy oraz dostępu do informacji, Konstytucja zezwala także ze względu na przesłanki *bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób*; zastrzegając ustawową formę tych ograniczeń i korelat demokratycznych wartości⁸.

Konstytucja w przedmiotowej sferze zawiera więc rękojmię prawnie chronionej tajemnicy obywatela, a jednocześnie jego dostępu do informacji publicznej, postulującego jawność działania władzy⁹. Tak sformułowana teza, w przyjętym przedmiocie rozważań, implikuje charakter ochronny względem obywatela. Ustawa zasadnicza przyjmując jednak aksjologiczny katalog wartości, dla których oba prawa mogą doznać ograniczenia, dopuszcza prawną ochronę tajemnicy także po stronie publicznej.

Założona supozycja ukierunkowuje dalszy proces badawczy na szukanie korelatów tajemnicy i jawności, które determinować będą status obu podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Przyjęcie takiej koncepcji prowadzi do rewizji głównego pytania problemowego, rozszerzając je o kontekst badawczy: tajemnica *versus* jawność.

II. Tajemnica *versus* jawność w procesowych przepisach o charakterze ogólnym

Dokonana weryfikacja problemu badawczego i jego rozszerzenie wymusza skupienia uwagi na regulacjach o charakterze zdecydowanie ogólnym. Za przedmiot posłużą zatem zasady ogólne prawa administracyjnego o charakterze procesowym. W ujęciu funkcjonalnym, ich zasadnicza rola zasadza się głównie na zapewnieniu jakości i jednolitości postępowania oraz na ochronie strony przed hipotetycznym, dyskrecjonalnym działaniem organu konkretyzującego interes prawny. Wśród kilkunastu zasad porządkujących przebieg jurysdykcji, ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰ uszczegóławia m.in. prawo do tajemnicy, ale i do informacji oraz zasadę jawności działania podmiotów administrujących.

Wśród kodeksowych dyrektyw warto podkreślić praworządność legitymowaną przez podstawy i granice działanie władzy, dwuinstancyjność gwarantującą stronie zaskarżalność orzeczeń i dwukrotność merytorycznego rozstrzygnięcia oraz zasadę

⁸ Tamże, art. 31.

⁹ Pojęcie „władzy” w artykule zostaje użyte w rozumieniu „administracji publicznej”, a nie wynikającego z art. 10 Konstytucji - trójpodziału władzy.

¹⁰ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017r. poz. 1257z późn. zm.

trwałości decyzji ostatecznych korelującą z zasadą ochrony praw dobrze nabytych. Poza zasadami o charakterze ogólnym (naczelnym¹¹), w k.p.a. odnajdujemy te, które posiadają charakter materialny, identyfikowany ze sferą praw i obowiązków strony¹². Te ostatnie wiążą dwukierunkowo - organ i strony - względem chronionej tajemnicy oraz gwarantowanej jawności czynności procesowych.

Zasada prawdy obiektywnej

Kluczową zasadę w ujęciu ochrony tajemnicy i zapewnienia jawności stanowi zasada prawdy obiektywnej, mająca ścisły związek z częścią dowodową postępowania administracyjnego. Artykuł 7 k.p.a. w wersji znowelizowanej w 2011 r.¹³ bezwzględnie zobowiązuje organ do dokładnego wyjaśniania (ujawnienia) stanu faktycznego, nie tylko z urzędu, ale i z inicjatywy strony¹⁴. Realizacja zasady doznaje uszczegółowienia w art. 77 k.p.a. obligującym organ do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz w art. 75, definiującym jako dowód - wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, o ile nie jest sprzeczne z prawem. Ponadto art. 79 ustawy, gwarantuje stronie udział w przeprowadzeniu dowodu, możliwość zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień. Zgodnie z art. 95 § 1 Kodeksu, podczas rozprawy strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie, a także wypowiadać się co do wyników przeprowadzanego dowodu. Co więcej, Kodeks nakazuje organowi zawiadamiać strony o dokonywanych czynnościach dowodowych ze świadków, biegłych lub oględzin z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem. Narzędziem szeroko wykorzystywanym w postępowaniu dowodowym jest wezwanie. Ustawodawca w art. 54 § 1 k.p.a. nie pozostawia organowi jakiegokolwiek marginesu tajemnicy, zastrzegając, iż w wezwaniu należy wskazać wszystkie elementy identyfikujące postępowanie oraz rolę wzywanego. Wypełnienie postulatu następuje poprzez wyeksponowanie danych (nazwy i adresu) organu, imienia i nazwiska wzywanego,

¹¹ Na charakter naczelną zasady praworządności, dwuinstancyjności, ochrony dóbr osobistych zwraca uwagę J. Borkowski. J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 30.

¹² Materialny charakter określonych instytucji procesowych podnosi J. Filipek. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 162.

¹³ Zmiana polegała na poszerzeniu inicjatora postępowania dowodowego o wnioski strony (w tym uczestnika na prawach strony), a została wprowadzona ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2011 r. nr 6, poz. 18).

¹⁴ Zgodnie z art. 78 k.p.a., żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

rodzaju sprawy, charakteru czynności, do których organ wzywa oraz celu, w jakim zostaje osoba wezwana. Dodatkowo, wezwanie powinno być opatrzone informacją czy wezwany powinien uczestniczyć w czynnościach osobiście czy może przez pełnomocnika, ewentualnie czy może dokonać czynności w formie pisemnej lub elektronicznej. W wezwaniu uściślono także termin spełnienia żądania oraz pouczenie dotyczące skutków prawnych niezastosowania się do nakazu.

Przywołane regulacje zakładające jawność, posiadają zatem charakter ochronny dla strony, a nakazowy dla organu. Z gwarantem zachowania tajemnicy stykamy się natomiast na gruncie dowodu ze świadka i biegłego. Regulacja dotycząca statusu świadka (mająca zastosowanie także do biegłego) zakłada kilka wyłączeń. Po pierwsze wśród wyłączeń stanowiących o niezdolności do bycia świadkiem (biegłym) zawarto dwie przesłanki natury prawnej, wiążąc je właśnie z ochroną tajemnicy. Zgodnie z art. 82 k.p.a. ze względów legalnościowych, świadkami i biegłymi nie mogą być osoby zobligowane do zachowania tajemnicy informacji niejawnych, na okoliczności objęte tajemnicą (jeżeli nie zostały zwolnione od tego obowiązku) oraz duchowni, co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi (kanon 983, 984, 1388 *Kodeksu Prawa Kanonicznego*¹⁵). Do grupy wyłączeń o charakterze prawnym zaliczyć przyjdzie także przesłuchanie mediatorów na okoliczność informacji pozyskanych w związku z prowadzeniem mediacji, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania. Egzemplifikacją naruszenia przyjętych zasad jest brak mocy dowodowej zeznań, co powoduje, iż okoliczność faktyczna wyjaśniana za pomocą takiego środka dowodowego, nie może być uznana za udowodnioną¹⁶.

Na tle konstytucyjnie gwarantowanej ochrony tajemnicy, art. 83 § 1 k.p.a. przyznaje fakultatywną możliwość odmowy zeznań świadkowi (biegłemu) będącemu:

¹⁵ Kan. 983 § 1 - *Tajemnica sakramentalna jest nienaruszalna; dlatego nie wolno spowiednikowi słowami lub w jakikolwiek inny sposób i dla jakiegokolwiek przyczyny w czymkolwiek zdradzić penitenta. § 2 - Obowiązek zachowania tajemnicy ma także tłumacz, jeśli występuje, jak również wszyscy inni, którzy w jakikolwiek sposób zdobyli ze spowiedzi wiadomości o grzechach. Kan. 984 § 1 - Bez względu na zabranianie się spowiednikowi korzystania z wiadomości uzyskanych w spowiedzi, powodujących uciążliwość dla penitenta, nawet przy wykluczeniu wszelkiego niebezpieczeństwa wyjawienia. § 2 - Kto posiada władzę, nie może w żaden sposób korzystać w zewnętrznym zarządzaniu z wiadomości, jakie uzyskał o grzechach wyznanych w jakimkolwiek czasie w spowiedzi. Kan. 1388 § 1 - Spowiednik, który narusza bezpośrednio tajemnicę sakramentalną, podlega ekskomunice wiążącej mocą samego prawa, zastrzeżonej Stolicy Apostolskiej. Gdy zaś narusza ją tylko pośrednio, powinien być ukarany stosownie do ciężkości przestępstwa. § 2 - Tłumacz i inni, o których w kan. 983, § 2, którzy naruszają tajemnicę, powinni być ukarani sprawiedliwą karą, nie wyłączając ekskomuniki.* <http://www.trybunal.mkw.pl/Kodeks%20Prawa%20Kanonicznego.pdf> [dostęp na dzień: 15 czerwca.2018 r.].

¹⁶ E. A. Maj, *Postępowanie administracyjne a postępowanie podatkowe. Studium porównawcze*, Bielsko-Biała 2013, s. 92.

małżonkiem, wstępnym, zstępnym, rodzeństwem strony, a także powinowatym pierwszego stopnia, oraz osobom pozostających ze stroną w prawnorodzinnym stosunku przysposobienia, stosunku opieki lub kurateli. Prawo zachowania tajemnicy przyznano także w sytuacji, gdy odpowiedź na pytanie mogłaby narazić osobę zeznającą lub jej bliskich¹⁷ na odpowiedzialność karną, hańbę, bezpośrednią szkodę majątkową, albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej¹⁸.

Zasada informowania

W ramach zasady informowania ukonstytuowanej na gruncie art. 9 k.p.a., postulat należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, mających związek z ich interesem prawnym, bezwzględnie wiąże organ prowadzący postępowanie, a nawet podmiot działający w ramach pomocy prawnej. Przyjmując, iż ochrona ta powinna być zupełna, nie może być mowy o zatajeniu kwestii związanych zarówno z prawem procesowym, materialnym, ustrojowym, a nawet przyjętą wykładnią podstawy prawnej i innych swoistych źródeł prawa, jeżeli tylko korespondują z prawnie chronionym interesem strony lub uczestnika postępowania. Wspomniana zasada została dodatkowo umocniona na gruncie orzecznictwa. W przedmiocie zasady wypowiedział się bowiem Sąd Najwyższy, który w tezie do wyroku z 1992 r. wskazał: *Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy /art. 9 Kpa/ powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest tylko możliwe*¹⁹. Należy podnieść, iż to właśnie ta zasada unormowana już w pierwotnej wersji Kodeksu (1960) stanowiła pierwszą wyrażoną *expressis verbis* zasadę jawności proceduralnej²⁰.

Zasada wysłuchania

Kolejną zasadą, będącą determinantą pozycji strony w postępowaniu, jest zasada czynnego udziału strony, zwana też zasadą wysłuchania. Kodeksowy art. 10

¹⁷ Pod pojęciem osób bliskich uznaje się: małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, powinowatych pierwszego stopnia, osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

¹⁸ Przed odebraniem zeznania organ administracji publicznej ma obowiązek uprzedzenia świadka (biegłego) o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe składanie zeznań.

¹⁹ Wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. akt III ARN 40/92. Glosy - W. Taras, „Państwo i Prawo” 1993 Nr 3 s. 110, J. Zimmermann, „Państwo i Prawo” 1993 Nr 8 s. 116.

²⁰ *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 108.

obliguje organy administracji publicznej do zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium prowadzonego postępowania oraz możliwości wypowiedzenia się w kwestii wyników postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji. Drugi z postulatów ma zapewnić stronie możliwość zapoznania się nie tylko z całym zgromadzonym i rozpatrzonym materiałem dowodowym, ale i efektem procesu myślowego, tj. dowodzenia, będącego podstawą faktyczną subsumpcji i orzekania.

Wyrażony na gruncie procesowych zasad ogólnych czynny udział strony, doznaje uszczegółowienia i konkretyzacji w dalszych przepisach Kodeksu. Przywołać należy chociażby instytucję zawiadamiana strony o wszczynanym postępowaniu administracyjnym (z urzędu lub z inicjatywy jeden ze stron), prawo uczestnictwa w postępowaniu dowodowym, wspomnianą materialno-techniczną czynność wezwania oraz podniesienie do rangi kwalifikowanej wady prawnej - niezawinionego przez stronę braku uczestnictwa w postępowaniu. Wszystkie one swój prawny kontekst wiążą z jawnością działania władzy publicznej. Wśród regulacji szczegółowych doprecyzowujących ową zasadę, odnajdujemy zatem takie, które stanowią o jawności działania władzy, utożsamianej z dostępem do informacji. W procedurze ogólnej zawarto także grupę norm legalizujących przywoływany aspekt zarówno w ujęciu pozytywnym i negatywnym, tzn. ograniczającym prawo względem strony. Mowa o instytucji udostępniania akt. Zgodnie bowiem z art. 73 § 1 k.p.a., stronie (a także przedstawicielowi, pełnomocnikowi strony i uczestnikom na prawach strony²¹) ustawodawca zagwarantował prawo wglądu w akta sprawy na każdym etapie jej prowadzenia oraz po zakończeniu. Prawo to rozciąga się na możliwość sporządzania notatek, kopii lub odpisów, żądania ich uwierzytelnienia, a nawet wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile przemawia za tym ważny interes strony. Ochrona ta nie przybiera jednak charakteru bezwzględnego. Artykuł 74 § 1 i 2 k.p.a. pozbawia stronę wspomnianego przywileju przyznając organowi prawo „utajnienia” akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, a także innych akt, w wyłączeniu których organ upatruje ważny interes państwowy²².

Zasada przekonywania

Z podobnym, warunkowym rodzajem gwarancji stykamy się na gruncie zasady przekonywania, która odnajduje wyraz w art. 11 Kodeksu, stanowiącym, że

²¹ K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 109.

²² Dla ochrony obywatela, prawodawca sformalizował odmowę skorzystania ze wspomnianego prawa, przewidując nań obligatoryjną formę zaskarżalnego postanowienia.

organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Praktyczny jej aspekt należy wiązać z jednym z elementów decyzji administracyjnej i zaskarżalnego postanowienia (art. 107 § 1,3 i 124 § 2 k.p.a.), tj. z uzasadnieniem stanowiącym przestrzeń do dokonania argumentacji wydanego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie faktyczne stanowi swoisty opis postępowania wyjaśniającego i powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne natomiast powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Tak skonstruowane uzasadnienie stanowi procesowy przejaw zaznajomienia adresata aktu z tym stadium postępowania, w którym nie bierze udziału czyli subsumpcji i orzekania.

Podobnie jednak jak w przypadku instytucji odmowy udostępniania akt, Kodeks w art. 107 § 5 aprobuje odstępianie od uzasadnienia m.in. ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny. Zastosowanie powyższego trybu, wiąże się z objęciem tajemnicą elementów dowodowych oraz samego dowodzenia.

Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych

Powyższa zasada jest przykładem zmian ustawodawczych, które z dniem 1 czerwca 2017 r. dokonały swoistej przebudowy wielu instytucji kodeksowych. Na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*²³ wcześniej skonstruowana w art. 13 k.p.a. zasada ugodowego załatwiania spraw przetransponowano w zasadę polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych²⁴.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

²⁴ Art. 13.

§ 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) *skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;*
- 2) *niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.*

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

Obecnie brzmiąca zasada daje wyraz dążeniom do ograniczenia formalistycznie postrzeganej władczości działań administracji, zwiększenia zaufania stron do organów administracji publicznej, a także ewolucji procedury w kierunku partnerstwa ze sferą administrującą²⁵. Kluczem owej zmiany było wprowadzenie instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym. W kontekście prowadzonych rozważań, wspomniana instytucja zdaje się zasadzać nie tylko na polubownym charakterze załatwienia spornej kwestii, ale właśnie na ochronie tajemnicy strony/stron w sporze uczestniczących. Po pierwsze bowiem art. 96j k.p.a. wyłącza jawność mediacji, po drugie - mediatora, uczestników mediacji i wszystkie inne osoby biorące udział w czynnościach mediacyjnych Kodeks zobowiązuje do zachowania w tajemnicy wszelkich informacji powziętych w związku z prowadzeniem mediacji²⁶. Zwolnienie z tego obowiązku może nastąpić tylko poprzez stosowne oświadczenia uczestników mediacji. Na uwagę zasługuje także zmiana przywołanego już art. 83 k.p.a. Na gruncie wprowadzanych zmian został on bowiem zaopatrzony w dodatkowy § 4 stanowiący że: *Mediator nie może być przesłuchany w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji zwolnią go od obowiązku zachowania tajemnicy mediacji.*

Zasada pisemności

Z perspektywy jawności, klamrą spinającą wszystkie wcześniej przeanalizowane dyrektywy, jest zasada pisemności materializująca zasadę prawdy obiektywnej, wysłuchania oraz przekonywania. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 14 k.p.a., sprawy w postępowaniu administracyjnym powinny być załatwione w formie pisemnej lub formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*²⁷, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Wyjątkowo i warunkowo, forma ustna dopuszczalna jest tylko w sytuacjach, gdy za taką przemawia interes strony, a jednocześnie przepis prawa się temu nie sprzeciwia²⁸.

Techniczny wymiar zasady pisemności wiązać należy z instytucją doręczeń, które w zasadniczej formie przewidują doręczenie do rąk własnych adresata, ewentualnie pod nieobecność adresata - do rąk wybranych kategorii osób (dorosłego

²⁵ Rządowe uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustawy*, s. 17.

²⁶ Art. 96j § 2 k.p.a.

²⁷ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 570 z późn. zm.

²⁸ Treść i istotne motywy zastosowania formy odmiennej od pisemnej (lub elektronicznej) muszą zostać utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

domownika, sąsiada, dozorca) po ich deklaracji oddania przesyłki adresatowi. Dla zapewnienia jak najszerszego dostępu do informacji, w Kodeksie przewidziano także formę subsydiarną polegającą na złożeniu pisma w placówce operatora pocztowego lub urzędzie gminy na okres do 14 dni, a nawet formę ogłoszenia publicznego (która *nota bene* z tajemnicą ma niewiele wspólnego). Na gruncie doręczeń, odrębną kwestią pozostaje oczywiście prawnie gwarantowana wolność i tajemnica komunikowania się wywodzona z art. 49 Konstytucji, a uszczegółowiona w art. 41 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - *Prawo pocztowe*²⁹, formułującym tajemnicę korespondencji oraz w art. 159, 160 i 162 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - *Prawo telekomunikacyjne*³⁰, normujących tajemnicę telekomunikacyjną, znajdującą zastosowanie przy załatwianiu spraw w formie elektronicznej.

III. Tajemnica versus jawność w przepisach o charakterze szczególnym

Biorąc pod uwagę rozległość regulacji procesowych prawa administracyjnego, przeprowadzona analiza nie wyczerpuje oczywiście tematu w pełni. Procedurę administracyjną, reguluje wiele przepisów pozakodeksowych na zasadzie *lex specialis*. Ze względu na warunki redakcyjne artykułu, sfera szczegółowa prawa administracyjnego nie zostanie poddana wnikliwej analizie. Sygnalizacyjnie należy potwierdzić jednak istnienie prawnie chronionej tajemnicy w wielu jej obszarach materialnoprawnych i procesowych, np. w sferze pomocy społecznej, ubezpieczeń społecznych, ochrony praw pacjenta, ochrony zdrowia psychicznego, promocji zatrudnienia, aktów stanu cywilnego i wielu innych. Nie sposób pominąć jednego z donioślejszych argumentów na gruncie procedury szczególnej, unormowanego w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Ordynacja podatkowa*, a posiadającej związek z procedurą ogólną. Artykuł 129 o.p. zakłada bowiem, iż *postępowanie podatkowe jest jawne wyłącznie dla stron* – tym samym konstruuje zasadę jawności wyłącznie dla podmiotów posiadających interes prawny w prowadzonym postępowaniu. Wprowadzenie takiego typu regulacji ma na celu zwiększenie ochrony podmiotu podatkowego m.in. w zakresie informacji gospodarczych³¹, czego trudno doszukać się w proceduralnych normach *lex generalis*.

²⁹ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1481 z późn. zm.

³⁰ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1907 z późn. zm.

³¹ Tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.). Szerzej na ten temat: J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowniczo-administracyjnego*, s. 46.

Zachowanie tajemnicy stanowi niepodważalny korelat ze sferą administrowania, za którą stoi człowiek – piastun organu lub upoważniony urzędnik. W kontekście prowadzonych rozważań, uzasadnienie znajdzie zatem analiza norm regulujących funkcjonowanie poszczególnych grup pracowników administracji publicznej, którzy w praktyce dokonują czynności procesowych. Przyjmując zasadniczy podział administracji publicznej na zdecentralizowaną sferę samorządową oraz funkcjonującą w układzie centralizacji – administrację rządową, prawodawca dokonał usystematyzowania funkcji i zadań pracowniczych wedle przyjętego podziału władzy.

Na początku uwagę skupić przyjdzie na regulacjach normujących stosunek pracy na zasadach ogólnych, tj. ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. - *Kodeks Pracy*³², która w art. 100 § 2 zobowiązuje pracownika m.in. do zachowania tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę oraz obliuguje do przestrzegania tajemnicy określonej w odrębnych aktach prawnych. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks karny*³³, w art. 266 stanowi natomiast, iż każdy *kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ponadto, funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” 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.*

Przyjmując, iż znacząca większość pracowników (urzędników) podlega stosunkowi pracy zmodyfikowanemu wedle przepisów normujących poszczególne sfery administracji; to one w badanym kontekście nabierają szczególnego znaczenia. Pracownicy zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego, swój stosunek pracy na zasadzie szczególnej opierają na dyrektywach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*³⁴, która w aspekcie tajemnicy, w art. 24 ust. 2 wiąże pracownika samorządowego m.in. w zakresie dochowania tajemnicy ustawowo chronionej. Urzędnicy administracji rządowej będący członkami korpusu służby cywilnej, obligację zachowania tajemnicy (dochowania tajemnicy ustawowo chronionej) wywodzą z art. 76 ust. 1

³² Tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.

³³ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017r. poz. 2204 z późn. zm.

³⁴ Tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.

ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*³⁵. Urzędników państwowych wiąże tajemnica określona w ustawie z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*³⁶, która w art. 17 nakłada na pracownika państwowego nakaz ochrony interesów państwa, prawa i słuszných interesów obywateli, w tym dochowywania tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków służbowych. W sferze prawa podatkowego ustawodawca wprowadził na grunt wspomnianej już *Ordynacji podatkowej* (uzupełnianej przepisami k.p.a.) instytucję tajemnicy skarbowej, stanowiąc w art. 293 § 1, że *indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową*, do której zobowiązane są przede wszystkim osoby prowadzące postępowania oraz mające dostęp do akt i zeznań podatkowych (pod groźbą odpowiedzialności karnej).

Nie bez znaczenia w kwestii tajemnicy w postępowaniu administracyjnym pozostają regulacje ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*³⁷. Artykuł 19 ustawy formułuje tajemnicę posła i senatora w wykonywaniu mandatu, który uprawnia m.in. do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji publicznej, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Na marginesie, wspomnieć należy o uprawnieniu tych osób do „interpelacji”, przyjmujących na gruncie działu VIII k.p.a. charakter skarg i wniosków.

Z postępowaniem administracyjnym w dość ścisły sposób wiąże się postępowanie sądownoadministracyjne znajdujące główne źródło regulacji w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*³⁸. Artykuł 137 § 1 ustawy zobowiązuje skład sędziowski do wydania wyroku po niejawnym naradzie, której przebieg i głosowanie nad orzeczeniem jest tajne, a zwolnienie od zachowania tajemnicy w tym względzie, z zastrzeżeniem zdania odrębnego, jest niedopuszczalne³⁹.

³⁵ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 z późn. zm.

³⁶ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2142 z późn. zm.

³⁷ Tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.

³⁸ Tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.

³⁹ Poza tajemnicą obowiązującą w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ten rodzaj procedury zdominowany jest przede wszystkim przez zasadę jawności czerpiącą z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowaną m.in. w art. 10 p.p.s.a., postulującym: *rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej* oraz w art. 90 § 1 ustawy zakładającym, że *jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie*. W przyjętych na gruncie p.p.s.a. posiedzeniach o charakterze niejawnym, strona postępowania doznaje szczególnej ochrony w kontekście informowania. Więcej na temat zasady jawności w postępowaniu sądownoadministracyjnym: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M.

Zaskarżalność rozstrzygnięć administracyjnych na zasadzie powództwa ma miejsce także przed sądami powszechnymi, a spraw wojskowych (normowanych przepisami k.p.a.) przed wojskowymi. Istotnym zatem będzie zwrócenie uwagi także na tajemnicę pracowników sądów powszechnych i wojskowych (oraz prokuratury) przyjętą w art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. *o pracownikach sądów i prokuratury*⁴⁰ i wiążącą urzędników ww. jednostek m.in. do dochowania tajemnicy prawnie chronionej. Tajemnica sędziowska stanowi natomiast przedmiot regulacji wspomnianej na już ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*⁴¹.

IV. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza niewątpliwie pozwala na wysnucie kilku istotnych wniosków. Przy próbie ich konstruowania trzeba jednak zastrzec dwie kwestie. Po pierwsze, obszar badawczy na potrzeby artykułu został zakrojony dość wąsko. Sferę procesową zawężono do ogólnego postępowania jurysdykcyjnego opartego na regulacjach k.p.a., z jedynie uzupełniającą analizą unormowań szczególnych regulujących status urzędnicy, ściśle korespondujący z wykonawczym charakterem jurysdykcji administracyjnoprawnej. Po wtóre, ze względu na pewien dysonans pomiędzy procesową ochroną tajemnicy a przyjętą jawnością działania władzy publicznej, skonfrontowano oba pojęcia; ukierunkowując badanie na korelację bądź kolizję pomiędzy nimi.

Na gruncie badawczym, poddając analizie zasady ogólne postępowania administracyjnego oraz przepisy szczegółowe k.p.a., wyodrębniono dwubiegunowy, można powiedzieć dualny charakter tajemnicy, a jawności działań władzy przypisano wymierny gwarant dla strony-obywatela. Przyjęto zatem istnienie tajemnicy jako proceduralnej instytucji gwarantującej ochronę dla strony lub uczestnika postępowania (świadka, biegłego). Zauważono jednocześnie, iż wśród norm procesowych, jej faktyczny wymiar materializuje się głównie podczas składania zeznań przez świadka, biegłego oraz uzupełniająco przez stronę, a także podczas wypracowywanych efektów mediacyjnych.

Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 143-145, Por. J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego*, s. 50.

⁴⁰ Tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 577.

⁴¹ Tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 23 z późn. zm.

Zauważalna jest także prawidłowość, iż zdecydowanie szerszy zakres gwarancji strona czerpie z prawa do informacji niż z prawa do ochrony jej tajemnicy. Podkreślić należy tutaj znaczenie czynnego udziału strony w postępowaniu, a znajdującego wyraz w instytucjach: zawiadamiania o wszczęciu postępowania, czynnego udziału w szeroko rozumianym postępowaniu dowodowym (w tym jego inicjowania i poszerzania), w prawie do wypowiedzenia się strony przed wydaniem decyzji, w instytucji udostępniania akt czy materialno-technicznych instytucjach wezwania, doręczenia, informowania (pomocy prawnej) oraz uzasadnienia aktu administracyjnego. Drugi aspekt tajemnicy, wiążąc należy z tajemnicą będącą narzędziem ochrony publicznej, w rozumieniu ochrony aksjologicznych wartości interesu, porządku czy bezpieczeństwa publicznego, tym samym ograniczenia jawności działań względem obywatela. W tło przywołanych uwarunkowań należy wpisać odmowę udostępniania akt, brak uzasadniania rozstrzygnięć (aktów administracyjnych) oraz pośrednio odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań osób uczestniczących w czynnościach dowodowych.

Mamy zatem do czynienia z prawem do zachowania tajemnicy, konstytuującym pozycję prawną obywatela. Zderzamy ją z obligacją władzy publicznej do transparentnych i jawnych działań - gwarantujących stronie dostęp do informacji, z zastrzeżeniem prawnie dopuszczalnego ograniczenia owej jawności w imię ochrony tajemnicy państwa. Zaprezentowane wnioski pozwalają więc na potwierdzenie istnienia konstytucyjnej konstrukcji prawa do tajemnicy z jednej strony i jawności – z drugiej. Jednocześnie jawność działania władzy publicznej z jednej strony ograniczana jest determinantem ochrony informacji niejawnych uregulowanym na gruncie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*⁴², z drugiej - granice wyznacza kolizja nie dających się przecenić rygorów, jakże rozbudowanej obecnie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. *o ochronie danych osobowych*⁴³. Status urzędników jako „gospodarzy” postępowań jurysdykcyjnych, prawo precyzuje przez pryzmat zachowania tajemnicy obustronnie chronionej (obywatelskiej i państwowej), co poza wymienionymi regulacjami materializuje się także na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*⁴⁴.

⁴² Tekst jednolity - Dz. U. z 2018 poz. 412, z późn. zm.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1000. *Ustawa o ochronie danych osobowych* na potrzeby artykułu zostaje jedynie wspomniana; zasługując bezwzględnie na wnikliwszą uwagę na kanwie dalszych, szczegółowych badań w kontekście tajemnicy w obrocie administracyjnoprawnym.

⁴⁴ Tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - *Kodeks Pracy*, tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - *Prawo o adwokaturze*, tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 1184 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1870 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2142 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. - *Prawo o notariacie*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2291 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks karny*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2204 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o komornikach sądowych i egzekucji*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1277 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Ordynacja podatkowa*, tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. *o pracownikach sądów i prokuratury*, tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 577 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 23 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - *Prawo telekomunikacyjne*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1907 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 570 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*, tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o *szłubie cywilnej*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o *ochronie informacji niejawnych*, tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 412 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o *zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2011 r. nr 6, poz. 18.
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. - *Prawo pocztowe*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1481 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. - *Prawo o prokuraturze*, tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r. poz. 1767.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o *Sądzie Najwyższym*, Dz. U. z 2018 r. poz. 5 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o *ochronie danych osobowych*, Dz. U. z 2018 r. poz. 1000.

Literatura

- Borkowski J., *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowniczo-administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2009.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001.
- Kłósowska K., *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009.
- Maj E.A., *Postępowanie administracyjne a postępowanie podatkowe. Studium porównawcze*, Bielsko-Biała 2013.
- Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000.
- Prawo administracyjne, część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.
- Słownik języka polskiego* t. 3, Warszawa 1981.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2007.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o prawne usankcjonowanie tajemnicy w postępowaniu administracyjnym. Procedura administracyjna unormowana jest wieloma aktami normatywnymi o charakterze procesowym oraz licznymi aktami materialnego prawa administracyjnego (jako *lex specialis*). Z uwagi na rozległość regulacji, analizie poddano postępowanie administracyjne *sensu stricte*, prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Biorąc pod uwagę, iż prawo administracyjne, w tym jego część formalną (procesową) determinuje jawność działania władzy; badaniu poddano środki prawne stanowiące zarówno o tajemnicy, jak i jawności, obu stron stosunku administracyjnoprawnego, tj. obywatela i organu.

SŁOWA KLUCZOWE: tajemnica, jawność, postępowanie administracyjne, prawo administracyjne.

Summary

The article is an attempt to answer the question of the legal sanctioning of confidentiality in administrative proceedings. The administrative procedure is regulated by many normative acts of a procedural nature, and numerous acts of substantive administrative law (*lex specialis*). Due to the extent of regulation, the analysis of administrative proceedings was conducted in *sensu stricte* way, pursuant to the provisions of the Code of Administrative Procedure. Given that the administrative law, including its formal part (the process) is determined by the transparency of authority's actions; confidentiality as well as transparency provisions of both sides of relation under administrative law, ie. the citizen and authority, were investigated.

KEY WORDS: confidentiality, transparency, administrative procedure, administrative law.

Autor

Elżbieta A. Maj – doktor nauk prawnych, afiliacja: Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie (główne dziedziny działalności naukowej: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, prawo socjalne, historia administracji). Email: elzbieta.maj@up.krakow.pl