

Przemysław Ostojski¹

Ograniczenia dostępu prokuratora do danych z akt postępowań administracyjnych w ramach czynności z art. 69 ustawy – Prawo o prokuraturze

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest istnienie oraz zakres uprawnień prokuratora w odniesieniu do danych zawartych w aktach postępowań administracyjnych w ramach czynności z art. 69 ustawy – Prawo o prokuraturze. Analiza w tym względzie została poczyniona z jednej strony w perspektywie zadań i uprawnień prokuratora o charakterze ogólnym, z drugiej zaś strony w kontekście ograniczeń wpływających z zasad państwa prawnego i legalizmu. Centralne znaczenie miały badania obowiązujących przepisów ustaw szczególnych konstytuujących podstawy uzyskania przez prokuratora danych z akt postępowań administracyjnych, objętych tajemnicą prawnie chronioną. Finalnie analizie poddano akty normatywne niezawierające wyraźnych podstaw prawnych w tym zakresie.

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja tezy, zgodnie z którą w przypadku istnienia prawnomaterialnych ograniczeń w dostępie do danych określonego typu, ustawodawca powinien wyposażyć prokuratora w szczególowe ustawowe uprawnienie dostępu do tych danych. De lege lata prokurator nie posiada „automatycznego” dostępu do akt objętych tajemnicą prawnie chronioną wyłącznie na podstawie ogólnego przepisu art. 69 Pr. prok. Niezbędne jest istnienie w tym względzie wyraźnej podstawy prawnej w akcie o charakterze szczególnym. De lege ferenda należałoby rozważyć stworzenie w Pr. prok. ogólnej podstawy żądania udostępnienia akt objętych tajemnicą prawnie chronioną. W tym celu uzasadnione byłoby umożliwienie prokuratorowi również orzekania o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy prawnie chronionej.

Słowa kluczowe

Dochodzenie, dostęp do akt, postępowanie administracyjne, tajemnice prawnie chronione, ochrona informacji.

¹ Dr hab. Przemysław Ostojski, prof. Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, Prokurator Prokuratury Krajowej.

1. Uwagi wprowadzające

Generalną podstawą podejmowania przez prokuraturę działań w zakresie postępowań administracyjnych są przepisy art. 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze². Pierwszy z tych przepisów stanowi, że prokuratura podejmuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Przepis ten wskazuje na dwa obszary zadań współczesnej prokuratury, z których pierwszy odnosi się do działalności w obszarze prawa karnego, zaś drugi dotyczy tak zwanej działalności „pozakarnej”. Otóż, w tę ostatnią płaszczyznę wpisuje się instytucja udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Natomiast zgodnie z art. 5 Pr. prok., prokurator może uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej. Jako *lex generali* przepis ten znajduje uszczegółowienie w przepisach innych ustaw, w tym zwłaszcza art. 182 i art. 183 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³. W przypadku jednak nieistnienia *lex specialis* zamierzeniem ustawodawcy było zapewnienie, by prokurator mógł uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika w każdym postępowaniu przed organami władzy publicznej, o ile ustawa je regulująca jego uczestnictwa nie wyklucza.

W doktrynie prawa zwrócono uwagę, że jakkolwiek w obowiązującym stanie prawnym nie istnieje żaden przepis ustawy szczególnej, który wykluczałby *expressis verbis* udział prokuratora w takim czy innym postępowaniu. Równocześnie jednak wskazuje się, że ze względu na zasadę legalizmu wskazana wydaje się restryktywna interpretacja pojęcia organu władzy publicznej na gruncie art. 5 Pr. prok.⁴ Należy dodać, że sam udział w określonym postępowaniu nie przesądza o istnieniu oraz zakresie poszczególnych jego uprawnień. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której ustawa reglamentuje dostęp do określonych danych, w tym objętych tajemnicą prawnie chronioną. Wówczas kwestia istnienia prawa dostępu do tych dóbr jest korelatywnie sprzężona z kompetencją organu administracji publicznej do ich udostępnienia.

W literaturze wyrażono niegdyś pogląd, iż do prokuratora jako rzecznika interesu publicznego nie stosuje się ograniczeń w jawności akt⁵. Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja tezy, zgodnie z którą w przypadku istnienia prawnomaterialnych ograniczeń w dostępie do danych określonego typu, ustawodawca powinien wyposażyć prokuratora w szczegółowe ustawowe

² Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: „Pr. prok.”

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: „k.p.a.”

⁴ Zob. P. Turek, Komentarz do art. 5, (w:) tenże, Prawo o prokuraturze. Komentarz, SIP Lex 2023.

⁵ Z. R. Kmiecik, Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2008, nr 2, s. 102.

uprawnienie dostępu do tych danych. W tym względzie nie są wystarczające ogólne przepisy art. 2 oraz art. 5 Pr. prok.

Weryfikacja powyższej tezy wymaga odwołania się w pierwszej kolejności do konstytucyjnych i prawnoeuropejskich zasad prawa, następnie zaś do wybranych szczegółowych regulacji krajowych ustaw – w tym m.in. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶ i ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁷, a także przepisów innych ustaw.

2. Zasady praworządności, legalizmu i wyłączności ustawy

Jedną z cech demokratycznego państwa prawnego, wywodzoną z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸, jest to, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa⁹. Wobec tego organy władzy publicznej z istoty rzeczy podejmują działania na podstawie i w granicach ich kompetencji. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki¹⁰. Przy czym z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym, z którego kompetencje organów władzy publicznej wynikają, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy¹¹.

Z zasady wyłączności ustawy wynika zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej. Zakaz ten należy odnieść do kompetencji prokuratora, który – jak wspomniano – wykonuje czynności władcze w za-

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1689 ze zm.; dalej: „u.o.k.k.”

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1233 ze zm.; dalej: „u.z.n.k.”

⁸ Dz. U. poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”.

⁹ Zob. W. Sokolewicz, Komentarz do artykułu 7, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V, Warszawa 2007, s. 3.

¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 47, pkt III.6 i cytowana tam literatura; ponadto zob. postanowienie TK z dnia 4 października 2011 r., sygn. P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 86.

¹¹ Zob. S. Wronkowska, Klauzula państwa prawnego, (w:) K. Działoch, Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, Warszawa 2004, s. 11–28; G. Maroń, Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym, Poznań 2011, s. 212; ponadto zob. m.in. wyrok NSA z dnia 25 października 2005 r., sygn. I OSK 83/05; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

kresie ścigania przestępstw lub stania na straży praworządności – działając jako strażnik interesu publicznego¹².

W europejskim *soft law* akcentuje się konieczność umocowania wszelkich działań prokuratora w zgodzie z zasadą praworządności. Również w europejskim *soft law* akcentuje się konieczność umocowania działań prokuratora w zgodzie z zasadą praworządności. Komitet Ministrów Rady Europy wyraził to przede wszystkim w rekomendacji CM/Rec(2012)11 w sprawie roli prokuratorów spoza systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych¹³. W załączniku do tego aktu wyartykułowano szereg zasad, które powinny mieć zastosowanie w przypadkach, w których krajowy system prawny przewiduje podejmowanie przez prokuratorów czynności w sferze pozakarnej. Obowiązki i uprawnienia prokuratorów w tej sferze powinny być we wszystkich przypadkach ustanowione przez prawo i jasno zdefiniowane w celu uniknięcia jakichkolwiek dwuznaczności¹⁴. Równocześnie wskazuje się, że prawo prokuratora do przeprowadzania postępowań przedprocesowych powinno być przewidziane ustawą. Jego wykonywanie powinno być proporcjonalne i nie może dawać prokuratorowi nieuzasadnionej przewagi¹⁵. Ponadto w przypadku gdy prokuratorzy pełnią rolę nadzorczą w stosunku do władz krajowych, regionalnych i lokalnych, a także w stosunku do innych osób prawnych, w celu zapewnienia ich właściwego funkcjonowania zgodnie z prawem, powinni oni wykonywać swoje uprawnienia w sposób niezależny, przejrzysty i w pełnej zgodności z zasadą praworządności¹⁶.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa (w prawie europejskiej określonej mianem zasady uzasadnionych oczekiwań), w tym sensie, że działanie na podstawie i w grani-

¹² Zob.: wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 4 lipca 2000 r., skarga nr 27915/95 Maciej Niedbała przeciwko Polsce oraz z dnia 14 czerwca 2011 r., skarga nr 36921/07 Mirosław Garlicki przeciwko Polsce, <https://hudoc.echr.coe.int>; P. Żuradzki, Zaskarżalność przez prokuratora miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zagadnienia wybrane, *Prokuratura i Prawo* 2019, nr 6, s. 118.

¹³ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c9d19 (dostęp: 20 sierpnia 2019 r.).

¹⁴ Pkt 3 załącznika do rekomendacji CM/Rec(2012)11: „The responsibilities and powers of public prosecutors outside the criminal justice system should in all cases be established by law and clearly defined in order to avoid any ambiguity”.

¹⁵ Pkt 14 załącznika do rekomendacji CM/Rec(2012)11: „The power to pursue pre-trial inquiries should be provided for by law. Its exercise should be proportionate and not confer an unreasonable advantage on the public prosecutor”.

¹⁶ Pkt 23 załącznika do rekomendacji CM/Rec(2012)11: „Where public prosecutors have a supervisory role in relation to national, regional and local authorities, and also in relation to other legal entities, for the purpose of ensuring their proper functioning in accordance with the law, they should exercise their powers independently, transparently and in full accordance with the rule of law”.

cach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje oraz prawne formy działania organów władzy publicznej¹⁷ – w tym wypadku prokuratora.

3. Uprawnienia w zakresie czynności wstępnych

Powyższe ustalenia odnoszące się do zasad prawa, w oparciu o które dopuszczalne jest podejmowanie przez prokuratora działań zarówno w fazie przedprocesowej, jak i w toku postępowania administracyjnego – rzutuje na wykładnię i zastosowanie nie tylko przepisów art. 2 i art. 5 Pr. prok., ale i art. 69 Pr. prok. Te ostatnie czynności, podejmowane przez prokuratora w fazie przedprocesowej, określane są również jako: „procedura kontrolna”, „postępowanie sprawdzające” lub (pozakarne) postępowanie przygotowawcze¹⁸, znajdują swoje generalne umocowanie w art. 69 § 1 Pr. prok. W tym wypadku to prokurator, nie zaś inny organ władzy publicznej – prowadzi swoje „postępowanie wyjaśniające”, mające na celu sprawdzenie, czy istnieją podstawy do podejmowania działań o charakterze pozakarnym, w ramach ustawowych kompetencji prokuratury – w tym, czy uzasadnione jest włączenie się do postępowania na prawach strony lub uczestnika. Czynności te podejmowane są wyłącznie na wewnętrzny użytek prokuratora. Niekiedy przyrównywane są do tych działań, które służą prokuratorowi w postępowaniu przygotowawczym¹⁹, jednak porównanie to nie jest uzasadnione. Nie ulega wątpliwości, że czynności podejmowane w karnym postępowaniu przygotowawczym mają zasadniczo charakter procesowy²⁰ – w przeciwieństwie do działań podejmowanych na podstawie art. 69 § 1 Pr. prok.. Czynności w postępowaniu przygotowawczym podejmowane na podstawie k.p.k. podlegają weryfikacji przez sąd, natomiast działania z art. 69 § 1 Pr. prok. służą wyłącznie ustaleniu przez prokuratora, czy istnieją podstawy do podjęcia czynności procesowych, które potencjalnie mogą podlegać kontroli sądowej (np. sądownoadministracyjnej). Podobieństwo natomiast dotyczy sposobu dokumentowania – w aktach podręcznych, które mają charakter wewnętrzny i nie podlegają udostępnieniu osobom „z zewnątrz” – czynności wstępnych z art. 69 § 1 Pr. prok. oraz niektórych czynności podejmowanych przez prokuratora w karnym postępowaniu przygotowawczym. Akta podręczne prokuratora są zbiorem dokumentów wykorzystywa-

¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 62.

¹⁸ Zob. W. Czerwiński, Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, Toruń 2009, s. 159–160.

¹⁹ Tak: J. Borkowski, Formy procesowe prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa w administracji państwowej, Problemy Praworządności 1989, nr 11, s. 17.

²⁰ Zob. art. 92 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375; w skrócie: „k.p.k.”

nych przywykniwaniu obowiązków służbowych przez prokuratora i stanowią techniczny instrument mający ułatwić prowadzenie postępowania, sprawowanie nadzoru i kontroli²¹. Czynności na podstawie art. 69 § 1 Pr. prok. podejmowane są na własny użytek prokuratora²². W postępowaniu wstępnym nie obowiązuje zasada jawności.

O odmiennym charakterze działań podejmowanych przez prokuratora na podstawie art. 69 § 1 Pr. prok. – od karnego postępowania przygotowawczego, świadczy również to, że w ramach czynności wstępnych prokuratorowi nie przysługują istotne uprawnienia, które wynikają z k.p.k. Prokurator w zakresie działań o charakterze wewnętrznym, pozakarnym, *de lege lata* nie posiada między innymi uprawnienia do zwalniania od obowiązku zachowania tajemnic prawnie chronionych – w trybie analogicznym do regulacji k.p.k. Ustawa – Prawo o prokuraturze ani żadne inne ustawy nie przewidują podstawy podobnej do tych, jakie przewiduje k.p.k. W szczególności nie funkcjonuje w prawie polskim podstawa, by prokurator w ramach czynności wstępnych mógł „dla dobra wymiaru sprawiedliwości” zwolnić osobę obowiązującą do zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji – podobnie, jak może to uczynić w postępowaniu karnym na podstawie art. 180 § 1 k.p.k.

W myśl art. 69 § 1 Pr. prok., jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchiwać świadków i zasięgać opinii biegłych, a także przeprowadzać oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Treść tej jednostki redakcyjnej jest spójna z cytowanym art. 2 Pr. prok. i wskazuje na istotę oraz funkcję czynności podejmowanych przez prokuratora na wspomnianym etapie, poprzedzającym podjęcie – na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych – działań o charakterze procesowym. W każdym wypadku chodzi o ochronę praworządności. Przy czym prokurator obowiązany jest reagować na wszystkie dostrzeżone uchybienia – tylko o tyle, o ile prawo mu na to pozwala. W tym kontekście zasadę praworządności łączy się z tak zwaną zasadą oszczędnej ingerencji²³.

Czynności podejmowane przez prokuratora na podstawie art. 69 Pr. prok. podlegają ścisłej reglamentacji. Do czynności tych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴, a w sprawach postępowania dyscyplinarnego prowadzonych przez prokuratora do spraw wojskowych wobec żołnierzy stosuje się przepisy ustawy

²¹ Zob. wyroki NSA: z dnia 6 września 2016 r., sygn. I OSK 877/16; z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. I OSK 1709/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²² Zob. W. Czerwiński, Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, Toruń 2009, s. 163.

²³ Tamże, s. 97 i 99.

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: „k.p.a.”

z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁵. Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w literaturze, zgodnie z którym odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., na podstawie art. 69 § 2 Pr. prok., dotyczy wyłącznie działań wymienionych w § 1 tego artykułu, w zakresie: żądania nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchiwanie świadków i zasięgania opinii biegłych, a także przeprowadzania oględzin w celu wyjaśnienia sprawy²⁶. Wobec wyraźnego brzmienia art. 69 § 2 *in principio* tej ustawy oraz niedopuszczalności stosowania wykładni rozszerzającej do przepisów odsyłających, które jednoznacznie wskazują zakres spraw, dla których następuje odesłanie²⁷ – za niewłaściwe należy uznać stanowisko, zgodnie z którym odpowiednie zastosowanie do wspomnianych mają wszystkie przepisy k.p.a.²⁸ W przeciwnym wypadku należałoby uznać dopuszczalność – oraz konieczność – wydawania przez prokuratora rozstrzygnięć i podejmowania innych czynności przewidzianych w k.p.a., czyli prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego. Konstrukcja taka nie odpowiadałaby charakterowi wspomnianych działań dokonywanych przez prokuratora na etapie przedprocesowym.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że prokurator w ramach czynności wstępnych może podejmować wyłącznie takie działania, na które pozwala mu ustawa. Wspomniany przepis art. 69 Pr. prok. przewiduje „ubogą” regulację, która nie pozwala mu przede wszystkim na egzekwowanie żądań kierowanych do jednostek lub organów, związanych z koniecznością wyjaśnienia okoliczności niezbędnych dla ewentualnego podjęcia czynności procesowych. O ile trzeba zgodzić się co do zasady z poglądem, że uprawnieniom prokuratora wypływającym z art. 69 § 1 Pr. prok. odpowiada obowiązek ich zrealizowania przez adresatów żądań²⁹, to jednak obowiązek ten jest nieegzekwowalny. *De lege lata* regulacja art. 69 Pr. prok. jest ułomna. Wspomniana wyżej wykładnia zwięzająca nie pozwala w szczególności na zastosowanie instytucji dyscyplinowania uczestników postępowania administracyjnego (zob. art. 88 § 1 k.p.a.) – w zakresie czynności, o których mowa w art. 69 § 1 Pr. prok.

4. Prawo żądania dostępu do akt zawierających tajemnicę prawnie chronioną

A/ Odrębnym problemem jest kwestia skutecznego kierowania żądań przez prokuratora w sytuacji, gdy przepisy szczegółowych ustaw przewidują istnie-

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2305 ze zm.

²⁶ B. P a h l, Rozdział 3. Współuczestnicy postępowania podatkowego, (w:) tenże, Współuczestnicy w procedurach podatkowych, SIP Lex 2013.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. I OSK 996/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁸ Zob. W. C z e r w i ń s k i, Udział..., s. 164.

²⁹ Zob. G. Ł a s z c z y c a, Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2014, s. 164 i nast.

nie tajemny prawnie chronionej W literaturze klasyfikuje się tajemnicę według jej rodzajów, tj. zawodowa, funkcjonalna i prywatna; tajemnica państwowa i służbowa określane są jako informacje niejawne. Kryteria określające ich granice odwołują się do różnych elementów składających się na obowiązek dyskrecji³⁰. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie dostępu do akt sprawy oraz przesłuchań świadków wskazuje na konieczność respektowania przez prokuratora tajemnic prawnie chronionych. W myśl art. 74 § 1 k.p.a., przepisu art. 73, ustanawiającego prawo dostępu do akt sprawy przysługujące stronie oraz podmiotom na prawach strony, nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Natomiast art. 82 pkt 2 i 3 k.p.a. stanowi, że świadkami nie mogą być: osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy oraz duchowni co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.

B/ Ograniczenia w dostępie do tajemnic prawnie chronionych wynikają z przepisów poszczególnych dziedzin prawa. W przypadku niektórych z objętych ochroną tajemnic ustawodawca przewidział wyraźną podstawę prawną, na podstawie której prokurator uzyskał dostęp do akt objętych tą tajemnicą. Tytułem przykładu, na podstawie art. 298 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³¹, organy podatkowe udostępniają prokuratorowi akta objęte tajemnicą skarbową, w zakresie nieobjętym tajemnicą bankową. W odniesieniu do działań o charakterze pozakarnym ustawodawca nie zezwała prokuratorowi na dostęp do tajemnicy bankowej. Bank ma obowiązek udzielenia prokuratorowi informacji stanowiących tajemnicę bankową zasadniczo w związku z toczącym się postępowaniem karnym lub postępowaniem w sprawie o przestępstwo skarbowe (art. art. 297 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej w związku z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³²). Przy tym bez wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia nie ma podstaw do udostępniania prokuratorowi akt w tym trybie³³.

Jeżeli prokurator zamierza uzyskać dostęp do akt zawierających informacje objęte tajemnicą bankową (art. 182 Ordynacji podatkowej), musi złożyć wniosek do Prokuratora Generalnego, który z wyrażnej woli ustawodawcy jest jedynym podmiotem uprawnionym do uzyskania takich informacji (art. 297 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej). Istotnym warunkiem jest jednak to, że prokurator w sposób formalny zgłosi udział w postępowaniu podatkowym na

³⁰ Zob. A. H u k, *Tajemnica zawodowa lekarza w polskim procesie karnym*, Warszawa 2006, s. 13.

³¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2324 ze zm.

³³ W. S t a c h u r s k i, (w:) L. E t e l, *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2023*, pkt 2.

zasadach wynikających z przepisów działu IV k.p.a.³⁴ Prokurator może uzyskać dostęp do wspomnianych informacji w tym trybie również w związku z udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W sposób wyraźny dostęp do akt obejmujących tajemnicę prawnie chronioną reguluje ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³⁵. Przepis art. 26 ust. 3 pkt 3 tej ustawy stanowi, że podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych udostępnia prokuratorom dokumentację medyczną, która podlega ustawowej ochronie. Ochrona ta jest wynikiem przede wszystkim z faktu, że dokumentacja medyczna zawiera tzw. dane wrażliwe, co do których pacjent ma prawo do zachowania ich w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny, w tym udzielające mu świadczeń zdrowotnych (art. 13 tego aktu)³⁶.

Ustawodawca zapewnił prokuratorowi również dostęp do informacji niejawnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³⁷, to znaczy do informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Dostęp ten został zapewniony prokuratorowi w sposób generalny w zakresie wykonywania obowiązków służbowych, z zachowaniem warunków ich ochrony. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 10 pkt 15 tej ustawy, w stosunku do prokuratora nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego, mającego na celu ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. Szczególne unormowanie dostępu do akt postępowań sprawdzających lub kontrolnych postępowań sprawdzających oraz do akt postępowań bezpieczeństwa przemysłowego przewiduje art. 72 ust. 1, stanowiący o prawie wglądu lub przekazywania akt na pisemne żądanie m.in. prokuratora dla celów postępowania karnego oraz właściwego organu „w celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości postępowania”.

C/ W odróżnieniu od powyższych przykładów unormowań dotyczących kwestii dostępu do tajemnic prawnie chronionych, u.o.k.k. nie przewiduje regulacji dotyczącej żądania przez prokuratora przedstawienia akt postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa. W myśl art. 11 ust. 2 u.z.n.k., przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne

³⁴ Które znajdują zastosowanie w tym postępowaniu na mocy art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1545 ze zm.; w skrócie: „ustawa o prawach pacjenta”.

³⁶ Zob. A. Śniecikowska, W. Śniecikowski, Konstrukcja prawna podmiotu leczniczego pozostającego w zarządzie prywatnoprawnym i jego wpływ na realizację zadań publicznych, (w:) T. Bąkowski (red.), Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015, s. 263 i n.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 756.

przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności. W myśl art. 71 ust. 1 i ust. 3 u.o.k.k., pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – a także pracownicy Inspekcji Handlowej oraz inne osoby biorące udział w kontroli – są obowiązani do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji, podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, o których powzięli wiadomość w toku postępowania. W doktrynie podkreśla się, że wskazany przepis należy w praktyce interpretować szeroko. Nie tylko obejmuje on informacje stanowiące materiał dowodowy konkretnego postępowania, lecz także wszelkie informacje uzyskane przez Prezesa UOKiK niezależnie od tego, czy pozwolą one na wszczęcie przewidzianego przepisami ww. ustawy postępowania³⁸. Obowiązku ochrony tajemnicy nie stosuje się do: informacji powszechnie dostępnych, informacji o wszczęciu postępowania oraz informacji o wydaniu decyzji kończących postępowanie i ich ustaleniach (art. 71 ust. 2 u.o.k.k.).

Przypadki powyższych wyłączeń od obowiązku ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa nie obejmują uprawnień prokuratora – w obrębie działań o charakterze pozakarnym, w tym w toku czynności wewnętrznych, o których mowa w art. 69 Pr. prok.. Żaden też inny przepis u.o.k.k. nie przewiduje dostępu do akt sprawy, z których wynikają informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

W myśl art. 73 ust. 1 u.o.k.k., informacje uzyskane w toku postępowania co do zasady nie mogą być wykorzystane w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów. Wśród wyjątków od tej zasady ustawa wymienia się przekazywanie właściwym organom informacji, które mogą wskazywać na naruszenie odrębnych przepisów (art. 73 ust. 2 pkt 5 tej ustawy). Należy stwierdzić, że wyjątek ten nie dotyczy możliwości żądania przez prokuratora dostępu do akt postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK. Przepis ten jest bowiem zbyt ogólny, by mógł stanowić podstawę żądania przez prokuratora, w ramach czynności wstępnych, udostępnienia akt postępowania przed Prezesem UOKiK. Ponadto w literaturze wskazuje się, że: „(...) w zakresie przekazywania ww. informacji inicjatywę ma, co do zasady, Prezes UOKiK, a nie organ, który następnie dane informacje będzie mógł

³⁸ Zob. K. Rózi ewi cz - Ła d o ń, Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, Warszawa 2011, s. 175; J. N o g a - B o g o m i l s k a, Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w polskim prawie antymonopolowym jako element zasady sprawiedliwości proceduralnej – wybrane zagadnienia, (w:) T. S k o c z n y (red.), Prawo konkurencji. 25 lat, Warszawa 2015, s. 253.

wykorzystać. Informacja zostanie przekazana, gdy Prezes UOKiK uzna, że mogło dojść do naruszenia innych przepisów, niż u.o.k.k.”³⁹

Podstawy do wystąpienia przez prokuratora ze skutecznym żądaniem dostępu do dokumentów z akt sprawy zawierających informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa nie zawierają również przepisy u.z.n.k. W ustępie 8 art. 11 tego aktu ustawodawca – wdrażając postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem⁴⁰ – postanowił, że ujawnienie, wykorzystanie lub pozyskanie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji, gdy nastąpiło w celu ochrony uzasadnionego interesu chronionego prawem, w ramach korzystania ze swobody wypowiedzi lub w celu ujawnienia nieprawidłowości, uchybienia, działania z naruszeniem prawa dla ochrony interesu publicznego, lub gdy ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa wobec przedstawicieli pracowników w związku z pełnieniem przez nich funkcji na podstawie przepisów prawa było niezbędne dla prawidłowego wykonywania tych funkcji. Należy stwierdzić, że treść tego przepisu – zawierająca zwroty niedookreślone – nie tworzy podstawy do wystąpienia przez prokuratora o udostępnienie akt sprawy toczącej się przed Prezesem UOKiK w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa. Jakkolwiek art. 11 ust. 8 u.z.n.k. stanowi implementację postanowień art. 5 pkt b wspomnianej dyrektywy 2016/943 – wskazującego na możliwość ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa w celu wykrycia nieprawidłowości, uchybienia lub działania z naruszeniem prawa – to jednak nie jest to wystarczająca podstawa do skutecznego wystąpienia przez prokuratora z żądaniem udostępnienia akt sprawy zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa.

W związku z brzmieniem wspomnianego wyżej art. 73 ust. 1 u.o.k.k., w piśmiennictwie wskazuje się, że zakaz wykorzystywania informacji uzyskanych w toku postępowania przed Prezesem UOKiK jest równoznaczny z zakazem udostępniania tych informacji⁴¹. Przyjmuje się również, że zakaz ten obejmuje wszelkie informacje – nie tylko te stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa zgodnie z art. 11 ust. 4 u.z.n.k.⁴² Stanowisku temu nie sposób odmówić racji. Istota regulacji z art. 73 ust. 1 u.o.k.k. – ze względu na szerokie kompetencje organu antymonopolowego w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących rynku właściwego i działających na nim przedsiębiorców

³⁹ Zob. M. Bernatt, Komentarz do art. 73, (w:) T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, SIP Legalis 2014, nb. 7.

⁴⁰ Dz. U. UE L 2016 r., Nr 157, poz. 1.

⁴¹ Zob. M. Bernatt, Komentarz..., nb. 6.

⁴² Zob. C. Banasiński, E. Piontek, Komentarz do art. 73, (w:) ciż (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, SIP Lex 2009, nb. 1.

– polega bowiem na zabezpieczeniu danych uzyskanych w toku analizowanych postępowań, które gromadzone są w aktach poszczególnych spraw. Wielość i różnorodność informacji, często mających dużą wartość gospodarczą, w praktyce nie pozwala na odseparowanie dokumentów z akt ww. postępowań zawierających informacje prawnie chronione (zwłaszcza objęte tajemnicą przedsiębiorstwa) – od tych, które takich danych nie zawierają. W takiej sytuacji nie byłyby uzasadnione próby wyodrębniania – spośród dokumentów z akt sprawy – tych z nich, w których nie znajdują się żadne informacje objęte ochroną, gdyż potencjalnie każdy dokument z akt wskazanych postępowań zawiera informacje prawnie chronione. Stanowisko to znajduje oparcie również w treści art. 71 ust. 2 u.o.k.k., z którego wynika, że obowiązek ochrony informacji podlegających ochronie nie dotyczy wyłącznie informacji powszechnie dostępnych, informacji o wszczęciu postępowania oraz informacji o wydaniu decyzji kończących postępowanie i ich ustaleniach. Wszelkie inne dokumenty nie podlegają udostępnieniu, w tym również prokuratorowi w zakresie podejmowanych przezeń działań na podstawie art. 69 Pr. prok.

5. Wnioski

Ograniczenia prawne czynności wewnętrznych podejmowanych przez prokuratora wynikają z norm–zasad oraz ze szczegółowych przepisów prawa. Zasady prawa, w tym zasada praworządności oraz związane z nią zasady: wyłączności ustawy oraz określoności – znajdujące umocowanie w Konstytucji RP oraz w aktach prawa europejskiego – determinują konieczność istnienia wyraźnych i jednoznacznych umocowań dla podejmowania przez prokuratora działań w stosunkach zewnętrznych – zarówno w odniesieniu do innych organów władzy publicznej, jak i (tym bardziej) w stosunku do jednostek. Wniosek ten rzutuje na konieczność dokonywania zwięzającej (dosłownej) wykładni przepisów art. 69 Pr. prok., zwłaszcza jego § 2, który zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. względem czynności wymienionych w jego § 1. *De lege lata* prokurator nie posiada „automatycznego” dostępu do akt objętych tajemnicą prawnie chronioną wyłącznie na podstawie wskazanego, ogólnego przepisu Pr. prok.

Szereg przepisów szczegółowych przewiduje dostęp prokuratora do akt spraw objętych tajemnicą prawnie chronioną – niezależnie od tego, w jakim postępowaniu dochodzi do skierowania przez prokuratora żądania w tym zakresie. Dostęp na podstawie art. 69 § 1 Pr. prok. możliwy jest przykładowo na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej czy ustawy o prawach pacjenta. Natomiast w innych przypadkach ustawodawca nie przewiduje takiego dostępu, warunkując go prowadzeniem postępowania karnego lub w sprawach o przestępstwa skarbowe. Tytułem przykładu, w aktualnym stanie prawnym nie sposób uznać, by w ramach czynności z art. 69 Pr. prok.

istniał instrument skutecznego uzyskania przez prokuratora danych objętych tajemnicą bankową czy też informacji uzyskanych w ramach postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK. Wielość i różnorodność informacji, często mających dużą wartość gospodarczą, nie pozwala w praktyce na odseparowanie dokumentów z akt tych postępowań zawierających informacje prawnie chronione (zwłaszcza objęte tajemnicą przedsiębiorstwa) – od tych, które takich danych nie zawierają.

Przepisy u.o.k.k oraz u.z.n.k. nie przewidują postanowień podobnych do tych, które wynikają choćby z Ordynacji podatkowej, które wprost stanowią o dostępie do dokumentów i informacji objętych ustawową ochroną. Podstaw żądania udostępnienia akt zawierających tajemnicę prawnie chronioną nie można domniemywać. Ustawa – Prawo o prokuraturze ani żadna inna ustawa nie przewidują również uprawnienia prokuratora do zwolnienia danego podmiotu od obowiązku zachowania tajemnicy prawnie chronionej – w trybie analogicznym do regulacji k.p.k.

Powyższe ustalenia uzasadniają także konieczność zaproponowania zmian, które usprawniłyby oraz urealniły skuteczne podejmowanie działań przez prokuratora w opisanym zakresie. *De lege ferenda* należałoby rozważyć stworzenie w Pr. prok. ogólnej podstawy żądania udostępnienia akt objętych tajemnicą prawnie chronioną. W tym celu uzasadnione byłoby umożliwienie prokuratorowi również orzekania o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy prawnie chronionej.

Bibliografia

1. Banasiński C., Piontek E., Komentarz do art. 73, (w:) ciż (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, SIP Lex 2009.
2. Bernatt M., Komentarz do art. 73, (w:) T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, SIP Legalis 2014.
3. Borkowski J., Formy procesowe prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa w administracji państwowej, Problemy Praworządności 1989, nr 11.
4. Czerwiński W., Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, Toruń 2009.
- a. Huk A., Tajemnica zawodowa lekarza w polskim procesie karnym, Warszawa 2006.
5. Kmieciak Z. R., Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2008, nr 2.
6. Łaszczyca G., Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2014.
7. Maroń G., Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym, Poznań 2011.

8. Noga-Bogomilska J., Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w polskim prawie antymonopolowym jako element zasady sprawiedliwości proceduralnej – wybrane zagadnienia, (w:) T. Skoczny (red.), Prawo konkurencji. 25 lat, Warszawa 2015.
9. Pahl B., Rozdział 3. Współuczestnicy postępowania podatkowego, (w:) tenże, Współuczestnicy w procedurach podatkowych, SIP Lex 2013.
10. Postanowienie TK z dnia 4 października 2011 r., sygn. P 9/11, OTK-A 2011, nr 8, poz. 86.
11. Różewicz-Ładoń K., Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, Warszawa 2011.
12. Sokolewicz W., Komentarz do artykułu 7, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V, Warszawa 2007.
13. Śniecikowska A., Śniecikowski W., Bąkowski T. (red.), Konstrukcja prawna podmiotu leczniczego pozostającego w zarządzie prywatnoprawnym i jego wpływ na realizację zadań publicznych, (w:) Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015.
14. Turek P., Komentarz do art. 5, (w:) tenże, Prawo o prokuraturze. Komentarz, SIP Lex 2023.
15. Wronkowska S., Klauzula państwa prawnego, (w:) K. Działoch, Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, Warszawa 2004.
16. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 czerwca 2011 r. Mirosław Garlicki przeciwko Polsce, skarga nr 36921/07, <https://hudoc.echr.coe.int>.
17. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 lipca 2000 r. Maciej Niedbała przeciwko Polsce, skarga nr 27915/95, <https://hudoc.echr.coe.int>.
18. Wyrok NSA z dnia 25 października 2005 r., sygn. I OSK 83/05; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
19. Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. I OSK 1709/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
20. Wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., sygn. I OSK 877/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
21. Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 62.
22. Wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 47.
23. Żuradzki P., Zaskarżalność przez prokuratora miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zagadnienia wybrane, Prokuratura i Prawo 2019, nr 6.

Restrictions on prosecutors' access under Article 69 of the Act – Law on the Prosecutor's Office to information included in case files of administrative proceedings

Abstract

This study explores the existence and scope of prosecutors' powers under Article 69 of the Act – Law on the Public Prosecutor's Office in respect of information contained in case files of administrative proceedings. Offered herein, the analysis is made from the perspective of general tasks and powers of prosecutors, as well as in the context of restrictions stemming from the rule of law and the principle of legalism. Applicable provisions of special laws, which constitute the basis for prosecutors to obtain such information from case files of administrative proceedings that is a legally protected secret, are thoroughly examined. Normative acts containing no clear legal basis are also analysed.

The purpose of this study is to verify the claim that the legislator should provide prosecutors with a specific statutory power to access specific information where there are substantive legal restrictions of access to such information. Under law as it stands, the general provision of Article 69 of the Law of the Prosecutor's Office does not ensure an "automatic" access for prosecutors to files that are legally protected secrets. It is thus necessary to have a clear legal basis included in any specific act. As far as the future law is concerned, it would be advisable to consider an inclusion of a general basis in the Law of the Prosecutor's Office for requesting access to files protected by secrecy laws. Therefore, it would be reasonable to allow prosecutors to decide also on lifting the duty of secrecy under law.

Key words

Investigation, access to files, administrative proceedings, legally protected secrets, protection of information.