

CZY OPINIA BIEGŁEGO SĄDOWEGO STANOWI INFORMACJĘ PUBLICZNĄ?

ZBIGNIEW MICZEK*

WPROWADZENIE

Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ stanowią wykonanie konstytucyjnego prawa do informacji. Zgodnie z art. 61 ust. Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. M. Chmaj² wskazuje, że z przepisu tego wynikają następujące wnioski:

- po pierwsze, prawo do uzyskiwania informacji jest prawem przysługującym obywatelowi (jednakże ustawodawca nie określił, czy wyłącznie obywatelowi polskiemu, czy także obywatelom innych państw na określonych warunkach. Tę kwestię pozostawiono do uszczegółowienia w ustawie);
- po drugie, prawo do uzyskania informacji oznacza ciążący na właściwych organach obowiązek udzielenia informacji, a po stronie uprawnionej oznacza możliwość dostępu do tych informacji i prawo ich otrzymania;
- po trzecie, prawo do uzyskiwania informacji zostało ograniczone podmiotowo do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych organów i osób wskazanych szczegółowo w art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.

* sędzia, Sąd Rejonowy w Tarnowie, e-mail: zbigniew.miczek@tarnow.sr.gov.pl, ORCID: 0009-0002-7041-579X

¹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.o.d.d.i.p.

² M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 18.

POJĘCIE OPINII BIEGŁEGO NA GRUNCIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na potrzeby informacji publicznej P. Sitniewski³ dokonał podziału ekspertyz na trzy rodzaje:

- 1) ekspertyzy o charakterze procesowym, sporządzane przez podmiot publiczny znajdujący się z innym podmiotem w procesie, przez co należy rozumieć spór sądowy, postępowanie arbitrażowe czy polubowne, jak też etapy poprzedzające te procesy, bez względu na stadium tych procesów, wszelkie sporządzane na potrzeby tych procesów opinie, bez względu na to, czy są zlecane zewnętrznie, czy wykonywane wewnętrznie;
- 2) ekspertyzy o charakterze legislacyjnym, sporządzane na zlecenie organu administracji publicznej przed wydaniem aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, bez względu na rozmiar jego oddziaływania, odnoszące się do wszelkich elementów związanych z wydaniem tego aktu;
- 3) ekspertyzy w sprawie o charakterze indywidualnym sporządzane w postępowaniu prowadzonym przez organ administracji publicznej, które prowadzone są wobec podmiotu zewnętrznego, kształtując jego sytuację prawno-faktyczną w sposób władczy.

W dalszej części rozważań mowa będzie o ekspertyzie w rozumieniu opinii biegłych sporządzonej na potrzeby postępowania prowadzonego na podstawie ustawy przez organ władzy publicznej, a więc sytuacji rozumianej jako sporządzenie ekspertyzy o charakterze indywidualnym.

REGULACJE DOTYCZĄCE SPORZADZANIA OPINII PRZEZ BIEGŁYCH

W polskim systemie prawnym brak jest przepisów kompleksowo regulujących kwestie opiniowania w zakresie wiadomości specjalnych na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie ustawy przez organy władzy państwowej. O ile poszczególne przepisy proceduralne mówią o opiniach i biegłych, to same regulacje dotyczące pozycji ustrojowej biegłych są znikome. Jeżeli chodzi o postępowania przed sądami powszechnymi, to w art. 157 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴ wskazano, że prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę. Natomiast art. 157 § 2 u.s.p. stanowi, że w związku z wykonywaniem czynności wynikających z postanowienia o zasięgnięciu opinii biegły korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Przepisy ustaw procesowych mających zastosowanie w sądach powszechnych, a więc ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵ oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁶

³ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016, s. 260–262.

⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 217, dalej: u.s.p.

⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm., dalej: k.p.c.

⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm., dalej: k.p.k.

zawierają unormowania dotyczące opinii biegłych, przy czym w przepisach k.p.k. są one szerzej rozbudowane, co wynika z faktu, że jest to regulacja nowsza. W żadnej z tych ustaw nie ma jednak przepisów wskazujących na ustrojowy charakter opinii sporządzanej w ramach tych postępowań.

W art. 84 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷ uregulowano kwestię dowodu z opinii biegłego, ale ustawa nie zawiera żadnych przepisów dotyczących pozycji ustrojowej biegłego oraz charakteru opinii. N.A. Urbańska⁸ zauważa, że opinia biegłego, jako środek dowodowy wykorzystywany w administracyjnym postępowaniu dowodowym, jest dość niejedolitą instytucją i jednocześnie prawodawca nie poświęcił temu zbyt wiele uwagi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie uregulował przede wszystkim kwestii dotyczących szczególnych wymagań w zakresie bycia biegłym, jak i treści czy formy przedstawianej opinii, co powoduje utrudnienia w stosowaniu tej instytucji. W związku z tym D. Paradowski⁹ słusznie stwierdza, że biegłym w postępowaniu administracyjnym nie musi być osoba wpisana na listę biegłych sądowych.

Przepisy ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁰ nie zawierają wprost żadnych odniesień do biegłych i sporządzania przez nich opinii. Nie oznacza to jednak, że sądy administracyjne, choć same nie mogą dopuszczać i przeprowadzać dowodu z opinii biegłych, to jednak muszą oceniać sposób ich przeprowadzenia na etapie postępowania administracyjnego. Zwrócić tutaj należy uwagę na treść art. 49 § 1 p.o.u.s.a., że w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym – przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Podobne odesłanie znajduje się w art. 29 § 1 p.o.u.s.a. w zakresie wojewódzkich sądów administracyjnych. Można zastanowić się, czy na mocy tych przepisów nie zastosować regulacji odnoszącej się do biegłych sądowych zawartej w art. 157 u.s.p., ale zbadanie tej kwestii wymaga osobnych i poszerzonych rozważań.

Również przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ w żaden sposób nie odnoszą się do dowodu z opinii biegłego, a w przepisach tej ustawy nie ma mowy o takim dowodzie. W. Piątek¹² wskazuje, że dowód z opinii biegłego nie może zostać przeprowadzony

⁷ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., dalej: k.p.a.

⁸ N.A. Urbańska, *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2016, t. 9, s. 192 [online:] <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3809/Instytucja%20bieglego%20w%20administracyjnym%20postepowaniu%20dowodowym.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.03.2023].

⁹ M. Paradowski, *Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym*, NIST, Ekspertyzy i opracowania 2022 r., nr 148 [online:] https://www.nist.gov.pl/files/texts/1653479237_Ekspertyza%20nr%20148.pdf [dostęp: 19.03.2023].

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 249, dalej: p.o.u.s.a.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259, dalej: p.o.p.s.a.

¹² W. Piątek [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2016, s. 428.

w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Słusznie więc A. Bochety¹³ twierdzi, że sąd administracyjny nie ma zatem kompetencji do zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii w sprawie sądowoadministracyjnej.

Przedstawiony powyżej przegląd istniejących regulacji wskazuje, że brak jest jednolitej regulacji ustawowej odnoszącej się do instytucji biegłego sporządzającego opinie na potrzeby prowadzonych na podstawie ustaw postępowań, w szczególności określających charakter prawny opinii przez niego sporządzonej: czy jest ona dokumentem urzędowym sporządzonym przez osobę prywatną działającą na zlecenie władzy publicznej, czy też dokumentem nieurzędowym¹⁴, wykorzystywanym w celach urzędowych.

WYPOWIEDZI JUDYKATURY

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie udostępniania opinii biegłych nie jest jednolite.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r.¹⁵ stwierdził, że opinia biegłego sporządzona w postępowaniu cywilnym nie jest dokumentem urzędowym, nie odpowiada bowiem definicji ustawowej zawartej w art. 6 ust. 2 u.o.d.d.i.p., według którego dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

O różnym podejściu sądów do kwestii udostępniania opinii biegłych świadczy wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 grudnia 2018 r.¹⁶ w sprawie dotyczącej skargi na bezczynność prezesa sądu okręgowego, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji w zakresie wydania z akt sprawy zanonimizowanej opinii biegłego do spraw budownictwa, jak również o wydanie opinii biegłego dermatologa. Prezes sądu w odpowiedzi na skargę powołał się na przepisy Regulaminu urzędowania sądów powszechnych i na ich podstawie stwierdził, iż oczywiste jest, że podmiotom nieposiadającym uprawnień procesowych w danym postępowaniu nie przyznano prawa do żądania udzielenia informacji, dostępu do poszczególnych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy cywilnej i dokonywania z nich wypisów czy kserokopii, bez względu na etap postępowania, którego akta te dotyczą, i zasady te nie mogą zostać naruszone poprzez korzystanie z uprawnień wynikających

¹³ A. Bochety, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 86.

¹⁴ Celowo nie użyto tutaj sformułowania „dokumentem prywatnym”, gdyż w przepisach proceduralnych to pojęcie zastrzeżone jest dla określenia innych dowodów (por. art. 245 k.p.c. i art. 393 § 3 k.p.k.).

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2016 r., IV SAB/GI 92/16 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/773518B163> [dostęp: 19.03.2023].

¹⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 grudnia 2018 r., II SAB/Łd 111/18 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C54333D0CD> [dostęp: 19.03.2023].

z przepisów u.o.d.d.i.p. W stanowisku tym stwierdzono też, że opinie biegłych sądowych wydane w konkretnej sprawie prowadzonej w przedmiocie rozstrzygnięcia o roszczeniach konkretnej osoby nie stanowią informacji odnoszącej się do funkcjonowania władzy publicznej, lecz mają na celu ustalenie okoliczności procesowych postępowania w indywidualnej sprawie. Tym samym nie jest to informacja o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p., bowiem ustawa ta służy zapewnieniu rzeczywistej transparentności działania podmiotów publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym, a także zapewnieniu równości obywateli w dostępie do szeroko rozumianych dóbr tworzonych za publiczne środki. WSA uwzględnił skargę, uzasadniając swoje stanowisko – z powołaniem się na inne orzeczenia NSA i WSA – że zarówno opinie biegłych sporządzone na piśmie, jak i opinie ustne utrwalone w protokole rozprawy sądowej (art. 157 § 1 k.p.c.) z uwagi na to, że służą sądowi, a więc organowi władzy publicznej do realizacji powierzonych mu prawem zadań, stanowią informację o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p. Odnosząc się do kwestii stosowania przepisów Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, WSA stwierdził, że nie wyłączają one stosowania u.o.d.d.i.p., bowiem regulują kwestie udzielania określonych informacji technicznych, organizacyjnych i o sposobie rozstrzygnięcia sprawy osobom telefonującym do sądu, a także informacji innego rodzaju drogą elektroniczną, ale wyłącznie uczestnikom postępowania sądowego i ich procesowym reprezentantom, i to jedynie w określonym trybie weryfikacji wnioskodawców. Tym samym regulują wyłącznie specyficzne kwestie postępowania sądowego, a nie kwestie dostępu do informacji publicznych, a tylko w takim wypadku moglibyśmy mieć do czynienia z kolizją ustaw regulujących w odmienny sposób kwestie zasad i trybu dostępu do informacji publicznych, pozwalający przyznać pierwszeństwo nad przepisami u.o.d.d.i.p. przepisom regulacji szczególnych, ale i tak jedynie w przypadku odmiennego uregulowania dostępu do informacji publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, w wyroku z dnia 22 kwietnia 2020 r.¹⁷ uchylił zaskarżony wyrok w części i w tym zakresie oddalił skargę, a w pozostałym zakresie odrzucił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że opinia biegłego sporządzona na potrzeby danego postępowania sądowego, co do zasady, nie jest dokumentem publicznym. Opinia biegłego jest szczególnym dokumentem mogącym wywołać określone skutki w sferze faktów pomiędzy stronami postępowania sądowego. Jest to dokument wytworzony dla potrzeb danej sprawy sądowej, czyli dokument, który ma walor prawnie istotny w ramach określonej procedury sądowej i tylko na użytek tej procedury jest sporządzony, co oznacza, że poza konkretnym postępowaniem sądowym nie ma racji bytu. Nie jest to zatem dokument, co do zasady, dotyczący informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p. Taką informacją publiczną jest jedynie sam fakt sporządzenia opinii biegłego w danym postępowaniu. Podniesiono też, że opinia biegłego nie mieści się w żadnej z kategorii zakreślonej w art. 6 u.o.d.d.i.p. Zawarta w art. 6 ust. 2 definicja legalna dokumentu urzędowego powinna być

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., I OSK 967/19 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4DAE09F802> [dostęp: 19.03.2023].

odczytywana przez pryzmat art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.o.d.d.i.p., z których wynika, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, a więc jedynie informacja o sprawach publicznych, mająca walor „danych publicznych”, w tym takich, które przyjęły kształt „dokumentów urzędowych”, a w szczególności obejmująca „treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć”, a także „dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających”. Należy w tym miejscu wskazać, że prawodawca w art. 6 ust. 2 u.o.d.d.i.p. definiując pojęcie dokumentu urzędowego, stwierdza, że jest to treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, a w definicji funkcjonariusza publicznego zawartej w art. 115 § 13 Kodeksu karnego nie wymienia się biegłego sądowego.

Podobny pogląd NSA wyraził w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 marca 2022 r.¹⁸, gdzie na kanwie sprawy dotyczącej wniosku o udostępnienie opinii biegłych podzielono przedstawione powyżej stanowisko. Dodatkowo wskazano, że opinia biegłego sądowego jest zawsze częścią akt postępowania sądowego, które są zbiorem dokumentów o zróżnicowanym charakterze, a w takiej sytuacji należy uwzględniać treść art. 1 ust. 2 u.o.d.d.i.p., zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Powołując się na inne orzeczenia NSA oraz poglądy doktryny, wskazano też, że w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw cywilnych, karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego, są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.o.d.d.i.p., i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej (za wyjątkiem wynikającym z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzeci u.o.d.d.i.p.). Przyjęcie, że w pozostałych przypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych, niż osoby działające w oparciu o art. 10 u.o.d.d.i.p., byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami.

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 lipca 2021 r.¹⁹ NSA wyraził pogląd, że opinie biegłego sporządzone na potrzeby danego postępowania sądowego, o których udostępnienie wnioskował skarżący, co do zasady nie są dokumentami publicznymi. Opinia jest szczególnym dokumentem mogącym wywołać określone skutki w sferze faktów pomiędzy stronami postępowania sądowego. Jest to dokument

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 1166/21 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/265BFC2A88> [dostęp: 19.03.2023].

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3104/21 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0D7CDF1E2> [dostęp: 19.03.2023].

wytworzony dla potrzeb indywidualnej sprawy sądowej, czyli dokument, który ma walor prawnie istotny w ramach określonej procedury sądowej i tylko na użytek tej procedury jest sporządzony, co oznacza, że poza danym postępowaniem sądowym nie ma racji bytu.

Odnosząc się do tej wypowiedzi, wskazać należy, że nie do końca jest ona trafna, gdyż obecnie na podstawie art. 278¹ k.p.c. sąd może dopuścić dowód z opinii sporządzonej na zlecenie organu władzy publicznej w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. Oznacza to, że raz sporządzona opinia biegłego będzie zachowywała walor takiej opinii w innym postępowaniu.

Odnotować też należy pogląd wyrażony przez NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 marca 2019 r.²⁰, w którym sąd stwierdził – rozpatrując problem kwalifikacji ekspertyz technicznych sporządzonych na zlecenie organu władzy publicznej – że żądane ekspertyzy wytworzone w ramach sfery działalności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, na jego zlecenie, za publiczne pieniądze, zawierają informacje o sposobie prowadzenia inwestycji celu publicznego oraz odnoszą się do faktów, gdyż stwierdzają (dokumentują) istniejący stan faktyczny określonej inwestycji, a więc zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p. zawierają informacje o sprawach publicznych. Zwrócić tutaj należy uwagę, że przedmiotowa ekspertyza została wydana w toku postępowania administracyjnego.

Podobne stanowisko przyjął NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r.²¹ zapadłego na kanwie żądania udostępnienia ekspertyzy technicznej sporządzonej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sąd wskazał, że „uwzględniając konstrukcję ustawową «informacji publicznej» oraz kierując się wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP gwarancją do uzyskania tej informacji, powszechnie przyjmuje się, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. W szczególności jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, w tym treść dokumentów używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań, niezależnie od tego, od kogo pochodzą”. Zatem o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.o.d.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe, przy czym pojęcie dokumentu urzędowego różni się od pojęcia dokumentu zawierającego informację publiczną.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r., I OSK 769/17 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C117E42A04> [dostęp: 19.03.2023].

²¹ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., III OSK 3032/21 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3977A6EC7E> [dostęp: 19.03.2023].

POGLĄDY DOKTRYNY

Jeżeli chodzi o poglądy doktryny, to I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska²² wskazują, że za dokumenty podlegające udostępnieniu należy uznać ekspertyzy sporządzane na rzecz organu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, o ile służą one wykonywaniu przez niego zadań publicznych, nawet jeśli prawa autorskie dotyczące tych ekspertyz należą do innych podmiotów. P. Sitniewski²³ stwierdza, że ekspertyzy zlecane przez podmioty wykonujące zadania władzy publicznej są w większości wypadków informacją publiczną, a ograniczenie jawności może mieć charakter czasowy (ekspertyzy o charakterze procesowym) lub wynikać z potrzeby ochrony praw osób trzecich, a w szczególności dotyczy to opinii biegłych. Zdaniem przywołanego autora założenie, że tego typu ekspertyzy są informacją publiczną, wcale nie wyklucza możliwości ograniczenia prawa do informacji na podstawie przesłanek przewidzianych przez art. 5 ust. 1 i 2 u.o.d.d.i.p. Jak się wydaje, również M. Grzybowski²⁴ opowiada się za stanowiskiem, że opinie biegłych stanowią dokumenty podlegające udostępnieniu w trybie informacji publicznej.

PODSUMOWANIE

Przedstawione powyżej rozważania kazały oceniać możliwość udostępnienia w trybie informacji publicznej opinii biegłego sporządzonej w innym postępowaniu przez pryzmat następujących okoliczności:

- 1) oceny, czy opinia biegłego stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.o.d.d.i.p., przy uwzględnieniu rodzaju postępowania, w jakim została ona sporządzona;
- 2) oceny, czy przepisy dotyczące dostępu do akt postępowań przez osoby niemające uprawnień procesowych wykluczają stosowanie przepisów u.o.d.d.i.p.;
- 3) w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytania oceny, jakie ograniczenia w zakresie udostępniania opinii biegłego wynikają z art. 6 ust. 1 i 2 u.o.d.d.i.p.

Odnosząc się do kwestii oceny, czy opinia biegłego stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.d.d.i.p., należy zwrócić przede wszystkim uwagę, że definicja ta została wprowadzona na potrzeby tej ustawy. Jednocześnie regulacja biegłego sądowego zawarta w art. 157 u.s.p. odnosi się do postępowań prowadzonych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym na podstawie przepisów k.p.c. i k.p.k., a w żaden sposób nie dotyczy

²² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016 r., s. 184–185.

²³ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016, s. 262.

²⁴ M. Grzybowski, *Materiały urzędowe a prawo dostępu do informacji publicznej w świetle polskiego prawa autorskiego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP 2022, nr 3, s. 10. Autor ten przedstawia bardzo interesujące rozważania w zakresie pojęć: „materiały urzędowe” i „dokumenty urzędowe”.

postępowań prowadzonych w oparciu o k.p.a. i p.o.p.s.a. O ile więc w przypadku opinii biegłych sporządzanych w ramach k.p.c. i k.p.k. mamy do czynienia z wykonywaniem czynności przez osoby o statusie uregulowanym w sądowej ustawie ustrojowej, to taka sytuacja nie zachodzi w postępowaniach administracyjnych. Należy zastanowić się, czy sytuacja ta wynika z braku działań ustawodawczych, czy jest wynikiem świadomego zabiegu. Jak się wydaje, jest to pierwsza z tych sytuacji, gdyż brak kompleksowej regulacji dotyczącej biegłych sądowych jest powszechnie krytykowana.²⁵ Uchwalenie takiej ustawy zapewne rozwiązałoby wiele problemów, w tym wyjaśniłoby status publicznoprawny biegłego sądowego. Niezależnie od tego nie jest zrozumiałe wyłączenie biegłych sądowych z zakresu katalogu funkcjonariuszy publicznych w art. 115 § 13 k.k., skoro znajdują się tam kuratorzy sądowi, którzy również wskazani są w u.s.p., oraz syndycy, których status w zakresie wykonywania czynności na zlecenie organów władzy publicznej – jakimi są sądy – jest podobny. Co więcej, zgodnie z art. 157 § 3 u.s.p. w związku z wykonywaniem czynności wynikających z postanowienia o zasięgnięciu opinii biegły korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. W obecnym stanie prawnym opinie biegłych nie spełniają wymogu dokumentów urzędowych w rozumieniu informacji publicznej, co powoduje, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.d.d.i.p. nie może stanowić podstawy do ich udostępnienia.

Zwrócić należy uwagę, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.d.d.i.p. mówi w pierwszej kolejności o danych publicznych, a dopiero później dokonuje jej przykładowego wyszczególnienia. Słusznie P. Szustakiewicz²⁶ wskazuje, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej powinno posiadać ustawową podstawę, a niedopuszczalna jest więc taka interpretacja przepisów ustaw, która tworzy bezprawne przeszkody w udostępnieniu informacji publicznej. Mając na uwadze tak rozumianą konieczność szerokiego pojmowania dostępu do informacji publicznej, nie można zawęzić jej rozumienia w zakresie opinii biegłych tylko dlatego, że biegły nie jest wymieniony jako funkcjonariusz publiczny w art. 115 § 13 k.k. Przecież wykonanie opinii zleca organ władzy publicznej, akceptuje formalnie i merytorycznie jej wykonanie, on też ustala i wypłaca wynagrodzenie oraz wyciąga ewentualne konsekwencje wobec biegłego. Opinia biegłego niejednokrotnie stanowi podstawę orzeczenia sądowego. Z drugiej strony dążenia ustawodawcy do ograniczenia zawartości uzasadnień sądowych²⁷ powodują, że nawet zapoznanie się z treścią wyroku i jego uzasadnienia nie jest wystarczające do ustalenia, jakimi konkretnymi okolicznościami kierował się sąd. Wydaje się, że opinie biegłych ze

²⁵ W kwestii tej stale interweniuje Rzecznik Praw Obywatelskich – zob. [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-biegli-sadowi-ustawa-brak-ms> [dostęp: 19.03.2023].

²⁶ P. Szustakiewicz, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016.

²⁷ Zgodnie z przepisem art. 327¹ § 2 k.p.c. uzasadnienie wyroku sporządza się w sposób zwięzły, natomiast zgodnie z przepisem art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k. uzasadnienie powinno zawierać zwięzłe wskazanie, jakie fakty sąd uznał za udowodnione lub nieudowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych.

względem na swój charakter oraz podmiot je sporządzający winny być traktowane jako informacja publiczna.

Oceniając podnoszone w powołanych orzeczeniach argumenty dotyczące dostępu do akt postępowań sądowych, wskazać należy, że rozległość tematyki określanej jako jawność publiczna (ogólna) i jawność wewnętrzna oraz dostępu w ramach informacji publicznej przekracza możliwość jej przedstawienia w ramach niniejszego opracowania. Niemniej zdecydowanie stwierdzić należy, że stanowisko to nie może zostać zaakceptowane. Czym innym jest korzystanie z dostępu do akt postępowania na zasadach uprawnień procesowych, czym innym dostęp do akt postępowania nieprocesowego osób, które wykażą interes prawny, a czym innym jeszcze dostęp do akt postępowania osób niemających uprawnień procesowych i niemających interesu prawnego, a jeszcze czym innym dostęp do akt postępowania na zasadach określonych w przepisach ustrojowych. Niezależnie, wszystkie te trzy możliwości różnią się od dostępu w ramach informacji publicznej, bo we wszystkich nich dostęp do dokumentów nie będzie się wiązał przykładowo z animizacją danych osobowych.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, należy przyjąć stanowisko, że opinie biegłych – co do zasady – winny stanowić informację publiczną. Natomiast ich udostępnienie może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 5 ust. 1 u.o.d.d.i.p. gdy opinia sądowa dotyczy kwestii objętej informacją niejawną lub tajemnicą prawnie chronioną, w szczególności gdy postępowanie toczyło się z wyłączeniem jawności lub ze względu na przedmiot opinii będą miały do niej zastosowane takie przepisy. W zakresie podstaw z art. 5 ust. 2 u.o.d.d.i.p. mówiącego, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy podnieść należy, że mogą mieć następujące sytuacje:

- 1) w przypadku konieczności ochrony prywatności będzie wiązało się z:
 - a) anonimizacją danych osobowych zawartych w opinii, lub;
 - b) odmową udostępnienia opinii, jeżeli anonimizacja nie będzie wystarczająca lub po jej dokonaniu treść opinii nie będzie stanowiła jakiejkolwiek wartości poznawczej;
- 2) w przypadku ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa może spowodować to konieczność:
 - a) anonimizacji danych dotyczących przedsiębiorstwa, lub;
 - b) odmową udostępnienia opinii, jeżeli anonimizacja nie będzie wystarczająca lub po jej dokonaniu treść opinii nie będzie stanowiła jakiejkolwiek wartości poznawczej;

przy czym może to dotyczyć przedsiębiorstwa będącego stroną postępowania, ale również przedsiębiorstwa, w ramach którego sporządzana jest opinia biegłego, w tym autorskiej metody badawczej lub stosowanych technologii. Zwrócić tutaj należy uwagę, że obecne przepisy regulujące kwestie biegłych w ogóle nie odnoszą się do tej problematyki.

BIBLIOGRAFIA

- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Chmaj M. [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Grzybowski M., *Materiały urzędowe a prawo dostępu do informacji publicznej w świetle polskiego prawa autorskiego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP 2022, nr 3.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Paradowski M., *Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym*, NIST, Ekspertyzy i opracowania 2022 r., nr 148 [online:] https://www.nist.gov.pl/files/texts/1653479237_Ekspertyza%20nr%20148.pdf [dostęp: 19.03.2023].
- Piątek W. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kasusami*, Warszawa 2016.
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016.
- Szustakiewicz P., *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016.
- Urbańska N.A., *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2016, t. 9 [online:] <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3809/Instytucja%20biegłego%20w%20administracyjnym%20postępowaniu%20dowodowym.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.03.2023].

CZY OPINIA BIEGŁEGO SĄDOWEGO STANOWI INFORMACJĘ PUBLICZNĄ?

Streszczenie

Artykuł przedstawia ramy instytucjonalne dotyczące dowodu z opinii biegłych w postępowaniach sądowych, administracyjnych i administracyjnosądowych. Autor przedstawia ustrojową pozycję biegłego, charakter prawny opinii przez niego sporządzanej oraz wpływające z tego skutki dla jej kwalifikacji jako dokumentu urzędowego w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W artykule wskazano poglądy judykatury i doktryny na tę kwestię. W ocenie autora problemy z kwalifikacją opinii jako informacji publicznej wynikają z braku całościowego uregulowania instytucji biegłego w polskim porządku prawnym. Dopiero uregulowanie tej kwestii wyeliminuje problemy z tym związane.

Słowa kluczowe: biegły, informacja publiczna, postępowanie sądowe, postępowanie administracyjne, postępowanie administracyjnosądowe

DOES THE OPINION OF A COURT EXPERT CONSTITUTE PUBLIC INFORMATION?

Abstract

The article presents the institutional framework for evidence from expert opinions in judicial, administrative and administrative court proceedings. The author presents the systemic position of the expert, the legal nature of the opinion prepared by him and the resulting consequences for its classification as an official document within the meaning of the provisions of the Act on access to public information. The article indicates the views of the jurisprudence and doctrine on this issue. In the author's opinion, problems with the classification of an opinion as public information result from the lack of comprehensive regulation of the institution of an expert in the Polish legal system. Only the regulation of this issue will eliminate the problems associated with it.

Keywords: expert, public information, court proceedings, administrative proceedings, administrative and court proceedings