

Uczelnia Łazarskiego
Wydział Prawa i Administracji
Olga Karczewska

Streszczenie rozprawy doktorskiej pt.:

„Dostęp do informacji publicznej w spółkach prawa handlowego”

przygotowanej pod kierunkiem prof. nadzw. dr. hab. Przemysława Szustakiewicza

Celem pracy jest zwrócenie uwagi na szczególny charakter spółek prawa handlowego jako podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej.

Dostęp do informacji publicznej w kontekście organów administracji publicznej stanowi temat o wiele szerzej komentowany w doktrynie niż zagadnienie spółek prawa handlowego jako podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że spółki prawa handlowego nie mogą być traktowane w ten sam sposób co organy administracji publicznej. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330, dalej: „*UDIP*”) nie różnicuje natomiast w żaden sposób podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Powoduje to liczne problemy natury praktycznej, które niniejsza praca porusza.

Należy wskazać, że omawiana tematyka nie była nigdy wprost przedmiotem żadnej publikacji, co jednoznacznie wskazuje, że doktryna w tym zakresie skupia się jedynie na „typowych” podmiotach zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

Praca ma charakter interdyscyplinarny, tzn. dotyczy zakresu prawa gospodarczego i administracyjnego, jak również nawiązuje do wybranych instytucji prawa cywilnego i konstytucyjnego. Nadto odwołuje się także do teorii ekonomicznych, językowych i technologicznych.

Główną hipotezą badawczą było stwierdzenie, że „odpowiednie” stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, dalej: „KPA”) nie zawsze przystaje do charakteru spółki prawa handlowego. W celu jej dokładnej weryfikacji wyodrębniono 5 hipotez o charakterze pomocniczym. Były one następujące:

- a) niewielka ilość przepisów proceduralnych UDIP powoduje problemy ze stosowaniem ich w praktyce,
- b) interes przedsiębiorcy w zakresie poufności tajemnicy przedsiębiorcy zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej nie jest dostatecznie zabezpieczony,
- c) w orzecznictwie sądów administracyjnych kształtuje się zjawisko nadużycia prawa do dostępu do informacji publicznej,
- d) istnieje konflikt równorzędnych wartości pomiędzy prawem obywateli do informacji o sprawach publicznych a indywidualnym interesem przedsiębiorcy,
- e) najwięcej skarg kierowanych do sądów administracyjnych dotyczy bezczynności (spółki nie czują się podmiotami zobowiązanymi lub nie uznają wnioskowanych informacji za informację publiczną).

W pracy zastosowano 5 metod badawczych, tj.:

- a) metodę dogmatyczną,
- b) metodę opisową,
- c) metodę historyczną,
- d) metodę indywidualnych przypadków,
- e) metodę sondażu diagnostycznego.

Przy użyciu metody dogmatycznej dokonano analizy przepisów prawa i orzecznictwa, jak również literatury dotyczącej dostępu do informacji publicznej, wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, wyników badań Głównego Urzędu Statystycznego oraz analiz dokonanych przez podmioty prywatne, dotyczących poszczególnych problemów poruszanych w pracy. Za pomocą metody opisowej i historycznej przedstawiono wstępne kwestie wprowadzające do analizowanego tematu. Dzięki zastosowaniu metody indywidualnych przypadków oraz metody sondażu diagnostycznego praca została wzbogacona o praktyczne

przykłady (studium przypadku w zakresie wybranych spółek), a także statystki (sondaż diagnostyczny skierowany do spółek i sądów).

Praca składa się z siedmiu rozdziałów.

Pierwszy z nich dotyczy problematyki prawa dostępu do informacji publicznej. W kolejnych podrozdziałach poddano analizie kwestię konstytucyjnych podstaw jawności życia publicznego, niejednolitego zbioru podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej oraz zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej.

Drugi rozdział omawia kwestię spółki prawa handlowego jako podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej. Przedstawiono w nim poszczególne rodzaje spółek prawa handlowego podzielone w oparciu o przesłanki warunkujące zastosowanie w ich przypadku UDIP, tj.:

- a) spółki Skarbu Państwa,
- b) spółki komunalne,
- c) spółki dysponujące majątkiem publicznym,
- d) spółki wykonujące zadania publiczne.

Trzeci rozdział porusza problematykę niejednolitego charakteru spółki prawa handlowego jako podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej. W kolejnych podrozdziałach przedstawiono spółkę prawa handlowego jako przedsiębiorcę, podmiot wykonujący władztwo administracyjne oraz podmiot prawa prywatnego, jak również wskazano na istnienie konfliktu pomiędzy obowiązkiem informacyjnym a indywidualnym interesem przedsiębiorcy.

Czwarty i piąty rozdział przedstawiają zagadnienie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Pierwszy z nich omawia ograniczenie prawa do informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 3 UDIP, tj. ze względu na ochronę informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych oraz przepisy o przymusowej restrukturyzacji, kolejny natomiast na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP, tj. ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej oraz tajemnicę przedsiębiorcy.

Szósty rozdział porusza kwestię nieudostępnienia informacji publicznej. W kolejnych podrozdziałach omówiono konstrukcję decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, tryb postępowania odwoławczego oraz postępowania przed sądem administracyjnym, jak również zasady odpowiedzialności karnej za naruszenie przepisów UDIP.

Siódmy rozdział, stanowi przedstawienie przeprowadzonych badań sondażowych. W kolejnych podrozdziałach omówiono ogólne założenia badania, wyniki w poszczególnych grupach sondażowych, tj.:

- a) spółkach,
- b) sądach administracyjnych,
- c) sądach cywilnych,
- d) sądach karnych,

a także wskazano wnioski z podziałem na wnioski dotyczące każdej z ankietowanych grup podmiotów oraz wnioski wspólne dla całego sondażu.

W ostatniej części pracy przedstawiono podsumowanie dokonanej analizy wraz z weryfikacją przyjętych w badaniu hipotez badawczych (głównej i 5 pomocniczych) oraz wskazano wnioski z niej płynące.