

Wyspecjalizowany organ ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym - dwugłos w dyskusji

dr Agnieszka Piskorz-Ryń, WPiA UKSW,
dr Joanna Wyporska-Frankiewicz, WPiA UŁ,

USTALENIA

- Konwencja Rady Europy w Sprawie Dostępu do Dokumentów
- Dane,
- Brak jednolitego modelu rozwiązań w sprawach kontroli administracyjnej dostępu do informacji o charakterze publicznym. Nie wprowadzenie wyspecjalizowanego organu nie może być traktowane jako działanie ustawodawcy zmierzające do ograniczenia praktycznej realizacji prawa do informacji o charakterze publicznym.

WSTĘPNE

art. 4 ust. 4. w brzmieniu nadanym Dyrektywą 2013/37/UE

Każda decyzja dotycząca ponownego wykorzystywania zawiera odniesienie do środków odwoławczych na wypadek gdyby wnioskodawca chciał odwołać się od decyzji. Środki odwoławcze obejmują możliwość przeglądu przez bezstronny organ odwoławczy posiadający odpowiednią wiedzę specjalistyczną, taki jak krajowy organ ochrony konkurencji, **krajowy organ regulujący dostęp do dokumentów** lub krajowy organ sądowy, którego decyzje są wiążące dla danego organu sektora publicznego.

USTALENIA

- Konwencja Rady Europy w Sprawie Dostępu do Dokumentów
- Dane,
- Brak jednolitego modelu rozwiązań w sprawach kontroli administracyjnej dostępu do informacji o charakterze publicznym. Nie wprowadzenie wyspecjalizowanego organu nie może być traktowane jako działanie ustawodawcy zmierzające do ograniczenia praktycznej realizacji prawa do informacji o charakterze publicznym.

WSTĘPNE

Rekomendacja z zadania 1.08

Rekomendować należy poszukiwanie rozwiązań ustrojowych dla **zwiększenia wyspecjalizowania** w rozstrzyganiu kwestii związanych z dostępem do informacji publicznej w ramach kontroli administracyjnej

Modele kontroli administracyjnej w sprawach ds. do informacji publicznej

Model z wyspecjalizowanym organem ochrony

Model bez wyspecjalizowanego organu ochrony

MODEL Z WYSPECJALIZOWANYM ORGANEM OCHRONY

W SPRAWACH DOSTĘPU
DO INFORMACJI PUBLICZNE

DOSTĘP

OCHRONA
DANYCH

RE-USE

WYSPECJALIZOWANY ORGAN DS.
DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
-funkcja kontrolna,
- funkcję wspierającą *sensu largo*,
-funkcja implementacyjno-
informacyjna,
- funkcja wspierająca *sensu stricto*.

Organ ds. dostępu do informacji publicznej:

- 1) wyspecjalizowanie,
 - 2) niezależność
- osobowa,
 - organizacyjna
 - kompetencyjna.

PROBLEMY:

Brak organu władzy publicznej
wypracowującego jednolite
standardy, związane z realizacją
prawa do informacji i
promującego kulturę jawności.

Jeśli szukamy dostępnej obecnie w Polsce alternatywy dla powołania wyspecjalizowanego organu do spraw informacji publicznej, mając przed wszystkim na uwadze spełnienie określonego standardu ochrony w zakresie dostępu do informacji publicznej tj. organu gwarantującego odpowiednią wiedzę specjalistyczną, niezależność i bezstronność to należały wskazać na:

Samorządowe Kolegia Odwoławcze

Ustrój oraz zasady działania

Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

normują przepisy

ustawy z dnia 12 października 1994 r.
o samorządowych kolegiach odwoławczych
(tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.)

Powierzenie

Samorządowym Kolegium Odwoławczym

spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej zapewni **przyzwoity standard ochrony w tym zakresie**,
gdyż Kolegia w obecnym kształcie gwarantują:

**** rozpoznanie sprawy w sposób należyty – członkowie Kolegiów dysponują bowiem odpowiednią wiedzę specjalistyczną ****
(**art. 7 ust. 1 uSKO**);

**** niezależność ****
(**art. 7 ust. 4, ust. 8, art. 9, art. 10, art. 15 uSKO**);

**** bezstronność ****
(**art. 17, art. 18, art. 18a uSKO**),

Samorządowe Kolegia Odwoławcze

gwarantują rozpoznanie sprawy w sposób należyty – członkowie Kolegiów dysponują bowiem odpowiednią wiedzę specjalistyczną

Zgodnie z art. 7 ust. 1 uSKO:

„Etatowym członkiem kolegium może być osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych,*
- 2) ukończyła magisterskie studia prawnicze lub administracyjne,*
- 3) wyказuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz ma doświadczenie zawodowe,*
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem, orzecznym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej”.*

Zgodnie z art. 7 ust. 1a uSKO:

„Pozaetatowym członkiem kolegium może być osoba spełniająca wymagania określone w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, jeżeli ma wyższe wykształcenie”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze

gwarantują rozpoznanie sprawy w sposób należyty – członkowie Kolegiów dysponują bowiem odpowiednią wiedzę specjalistyczną

Zgodnie z art. 18 ust. 1 uSKO:

„Kolegium orzeka w składzie trzyosobowym, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej. Składowi orzekającemu przewodniczy prezes lub etatowy członek kolegium ”.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 uSKO:

„Członkowie kolegium nieposiadający wykształcenia prawniczego lub administracyjnego są wyznaczani do składów orzekających z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych ”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują niezależność - osobowa

Zgodnie z art. 7 ust. 4 uSKO:

„Powołanie etatowych członków kolegium następuje na czas nieokreślony”.

Zgodnie z art. 7 ust. 7 uSKO:

„Pozaetatowi członkowie kolegium wybierani są na okres 6 lat, z tym że co 3 lata następuje wybór połowy ich składu”.

Zgodnie z art. 7 ust. 8 uSKO:

„Prezes kolegium oraz etatowi członkowie kolegium nie mogą należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują niezależność - osobowa

Zgodnie z art. 9 uSKO:

„Członkostwa w kolegium nie można łączyć z:

- 1) mandatem posła lub senatora,*
- 2) mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego,*
- 3) zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim,*
- 4) członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej”.*

Zgodnie z art. 9 ust. 2 uSKO:

„Etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej”.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 uSKO: *„Członek kolegium może być, na jego wniosek lub za jego zgodą, przeniesiony do innego kolegium. (...)”.*

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują niezależność - osobowa

Zgodnie z **art. 10 ust. 1 uSKO**:

*„Członkowie kolegium w zakresie wykonywania czynności określonych ustawą **korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym**”.*

Zgodnie z **art. 10a uSKO**:

„Członkostwo w kolegium ustaje z powodu:

- 1) śmierci,*
- 2) odwołania,*
- 3) przeniesienia do innego kolegium,*
- 4) trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”.*

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują niezależność - osobowa

Zgodnie z **art. 7 ust. 6 uSKO**:

„Odwołanie członka kolegium następuje na wniosek prezesa kolegium w przypadkach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i w razie prawomocnego orzeczenia kary wykluczenia ze składu kolegium przez właściwą komisję dyscyplinarną”.

Zgodnie z **art. 7 ust. 6 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1-3 uSKO**:

Odwołanie członka kolegium następuje w przypadku:

- 1) złożenia rezygnacji ze stanowiska,*
- 2) skazania prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,*
- 3) gdy przestał spełniać warunki określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 tj. utracił obywatelstwo polskie bądź nie korzysta z pełni praw publicznych*

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują niezależność - osobowa

Zgodnie z art. 15 ust. 2 uSKO:

„Prezes kolegium nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy:

1) na podstawie powołania – z etatowymi członkami kolegium, (...)”.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 uSKO:

„Podstawą rozwiązania stosunku pracy etatowego członka kolegium jest ustanie członkostwa wskutek odwołania”.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 uSKO:

„Pozaetatowi członkowie kolegium otrzymują wynagrodzenie za udział w posiedzeniach oraz zwrot kosztów podróży”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują niezależność - organizacyjna

Zgodnie z art. 13 uSKO:

„Kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi”.

Zgodnie z art. 3a ust. 1 uSKO:

„Nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów”.

Zgodnie z art. 3a ust. 2 uSKO:

„Prezes Rady Ministrów może powierzyć wykonywanie nadzoru, o którym mowa w ust. 1, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze
gwarantują niezależność - organizacyjna
Zgodnie z art. 3a ust. 4 uSKO:

„Sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów polega w szczególności na:

1) przeprowadzaniu kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów, w tym na badaniu:

a) prawidłowości stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego,

b) terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy,

c) prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelności sporządzania informacji o działalności kolegiów;

2) analizie rocznych informacji o działalności kolegium,

3) rozpatrywaniu skarg na pozaorzeczniczą działalność kolegiów,

4) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa kolegium,

5) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków kolegium,

6) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium,

7) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze **gwarantują bezstronność oraz niezależność kompetencyjną**

Zgodnie z art. 21 ust. 1 uSKO:

**„Przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium
są związani wyłącznie
przepisami powszechnie obowiązującego prawa”**

Zgodnie z art. 21 ust. 2 uSKO:

„Kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny”

Samorządowe Kolegia Odwoławcze **gwarantują bezstronność oraz niezależność kompetencyjną**

Zgodnie z art. 17 ust. 1 uSKO:

„Orzeczenia kolegium zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym. Orzeczenia kolegium, z zastrzeżeniem art. 79 ust. 5, 6 i 9, art. 80 ust. 1 i 3 oraz art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...), wydawane są w formie decyzji albo postanowień”.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 uSKO:

„Kolegium wydaje orzeczenia po odbyciu niejawnej narady składu orzekającego, obejmującej dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia. Sprawę przedstawia członek kolegium wyznaczony jako jej sprawozdawca”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze **gwarantują bezstronność i niezależność kompetencyjną**

Zgodnie z art. 17 ust. 3 uSKO:

„Orzeczenia zapadają większością głosów. Członek składu orzekającego nie może wstrzymać się od głosu”.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 uSKO:

„Członek składu orzekającego, który został przegłosowany, ma prawo zgłosić przy podpisywaniu orzeczenia zdanie odrębne, uzasadniając je na piśmie w terminie 7 dni od dnia odbycia narady”.

Zgodnie z art. 17 ust. 5 uSKO:

„Orzeczenia kolegium podpisują wszyscy członkowie składu nie wyłączając przegłosowanego”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze **gwarantują bezstronność i niezależność kompetencyjną**

Zgodnie z art. 18 ust. 1 uSKO:

„Kolegium orzeka w składzie trzyosobowym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Składowi orzekającemu przewodniczy prezes lub etatowy członek kolegium”.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 uSKO:

„Członkowie kolegium nieposiadający wykształcenia prawniczego lub administracyjnego są wyznaczaniu do składów orzekających z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze gwarantują bezstronność

Zgodnie z **art. 18a uSKO**:

„W postępowaniu przed kolegium nie może reprezentować strony:

- 1) *adwokat wykonujący zawód w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim oraz w spółce jawnej lub cywilnej z wyłącznym udziałem adwokatów lub adwokatów i radców prawnych albo w spółce komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie adwokaci lub adwokaci i radcowie prawni, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek jest świadczenie pomocy prawnej;*
 - 2) *radca prawny wykonujący zawód w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce jawnej lub cywilnej z wyłącznym udziałem radców prawnych lub radców prawnych i adwokatów albo w spółce komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie radcowie prawni lub radcowie prawni i adwokaci, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek jest świadczenie pomocy prawnej,*
 - 3) *doradca podatkowy wykonujący zawód w spółce niemającej osobowości prawnej z wyłącznym udziałem doradców podatkowych*
- w których członkiem, współnikiem, udziałowcem lub komplementariuszem jest etatowy członek kolegium”.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze

spełniają więc w zasadzie wymogi stawiane przed wyspecjalizowanym organem do spraw dostępu do informacji publicznej

Należałoby jednak postulować aby w przypadku przejęcia przez nie roli organu do spraw dostępu do informacji publicznej:

- 1) powierzyć tę rolę tym SKO, które mają siedzibę w mieście wojewódzkim,
- 2) tworzyć w ramach tych SKO wyspecjalizowane wydziały, które będą się zajmowały wyłącznie tą problematyką,
- 3) powołać radę prezesów kolegiów mających siedzibę w mieście wojewódzkim ds. dostępu do informacji publicznej, której zadaniem byłaby np.:
 - wymiana doświadczeń w zakresie działalności orzeczniczej w sprawach dostępu do informacji publicznej,
 - wypracowywanie jednolitych standardów związanych z realizacją prawa do informacji,
 - promocja kultury jawności,
 - wspieranie organów administracji w zakresie problematyki dostępu do informacji publicznej przez organizowanie szkoleń i konferencji,
 - publikacja orzeczeń SKO w zakresie dostępu do informacji publicznej CBO.SKO-udip

Za powołaniem wyspecjalizowanego organu przemawiają następujące względy:

1. organ wypracowuje jednolite standardy, związane z realizacją prawa do informacji i będzie promować kulturę jawności, na co wskazują doświadczenia państw, w których on funkcjonuje,
2. zapewnia stałe monitorowanie przepisów prawa i ich projektów w zakresie jego kompetencji, co wpływa na poprawę jakości prawa regulującego dostęp do informacji oraz jego ograniczenia,

3. organ będzie realizować funkcje gwarancyjne dla wykonania prawa do informacji poprzez kompleksową kontrolę przestrzegania obowiązków udostępniania informacji publicznych przez podmioty zobowiązane,
4. jego wprowadzenie zmniejszy obciążenie sądownictwa administracyjnego poprzez ograniczenie spraw trafiających na drogę sądową, w szczególności w związku z propozycją regulacji związanej z orzekaniem w sprawach bezczynności podmiotu zobowiązanego,
5. działanie organu zagwarantuje dokonywanie kontroli ważenia interesów w przypadku odmowy dostępu do informacji, w sposób niezależny i wyspecjalizowany.

Po dokonaniu niewielkich modyfikacji uSKO wskazane powyżej wymogi stawiane przed wyspecjalizowanym organem do spraw dostępu do informacji publicznej będą spełniać

Samorządowe Kolegia Odwoławcze

Ad.1.

Powołanie proponowanej rady prezesów SKO mających siedzibę w miastach wojewódzkich, w których byłyby tworzone wyspecjalizowane wydziały ds. informacji publicznej - zapewni wypracowywanie jednolitych standardów związanych z realizacją prawa do informacji i będzie promować kulturę jawności;

Ad. 2.

Powołanie proponowanej rady prezesów SKO mających siedzibę w miastach wojewódzkich, w których byłyby tworzone wyspecjalizowane wydziały ds. informacji publicznej - zapewni stałe monitorowanie przepisów prawa i ich projektów w zakresie dostępu do informacji publicznej, co bez wątpienia będzie wpływać na poprawę jakości prawa regulującego dostęp do informacji i jego ograniczenia;

Ad. 3.

Powołane w ramach SKO mających siedzibę w miastach wojewódzkich wyspecjalizowanych wydziałów ds. informacji publicznej spowoduje, że będą one realizowały funkcję gwarancyjną dla wykonywania prawa do informacji poprzez kompleksową kontrolę przestrzegania obowiązków udostępniania informacji publicznych przez podmioty zobowiązane;

Ad. 4.

Prawniczy skład SKO oraz utworzenie w ramach kolegiów mających siedzibę w miastach wojewódzkich wyspecjalizowanych wydziałów ds. informacji publicznej zmniejszy obciążenie sądownictwa administracyjnego poprzez ograniczenie spraw trafiających na drogę sądową, w szczególności w związku z orzekaniem w sprawach bezczynności podmiotu zobowiązanego bądź jego przewlekłego działania;

Ad. 5.

Prawniczy skład SKO oraz utworzenie w ramach kolegiów mających siedzibę w miastach wojewódzkich wyspecjalizowanych wydziałów ds. informacji publicznej zagwarantuje dokonywanie kontroli ważenia interesów w przypadku odmowy dostępu do informacji w sposób niezależny i wyspecjalizowany;