

Teoretyczne zasady podziału zadań i kompetencji organów właściwych w sprawach jawności i jej ograniczeń

Dr Mariusz Szyrski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Jakie znaczenie dla problematyki jawności oraz jej ograniczeń mają rozważania w przestrzeni teoretycznej związanej z zadaniami i kompetencjami podmiotów administrujących?

1. Wnioski z takiej analizy mogą być bardzo przydatne dla procesu konstruowania norm prawa ustrojowego.
2. Analiza ta może być przydatna w dyskusji nad ewentualnym powołaniem wyspecjalizowanego podmiotu do spraw dostępu do informacji publicznych.
3. Analiza problematyki zadań i kompetencji przeprowadzona na gruncie założeń nauki o administracji może dać zaskakujące rezultaty w przestrzeni prakseologii w sferze skuteczności działania administracji publicznej.

Istotnym elementem tych badań jest także przyjęcie tezy zgłaszanej już w literaturze, zgodnie z którą **należy dostosowywać strukturę administracji publicznej do zadań i kompetencji, a nie starać się w sposób sztywny przydzielać nowe zadania i kompetencje podmiotom administrującym, bez stosownego uwzględnienia dotychczasowych uwarunkowań organizacji administracji publicznej.**

Stąd pojawia się kolejne bardzo istotne pytanie – jak określić zasady związane z podziałem zadań i kompetencji w sferze jawności i jej ograniczeń podmiotów administrujących z uwzględnieniem postulatu dostosowania ich do organizacji administracji publicznej? Pytanie to będzie stanowiło myśl przewodnią niniejszych badań.

DEFINIOWANIE JAWNOŚCI

- trzy płaszczyzny

A. Piskorz-Ryń, *Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności ze względu na wymagania konstytucyjne*
[w:] *Jawność i jej ograniczenia. Tom III. Skuteczność regulacji*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2013, s. 42.

ZADANIE I CEL

Dlatego też wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że w tym przypadku **szeroko rozumiana jawność** można przyporządkować do celów działania administracji publicznej – jako „postulowany stan rzeczy, do którego państwo dąży”.

Nie można nie dostrzec, że z drugiej strony celem działania administracji publicznej jest też ochrona jego interesów, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

KOMPETENCJA

Konstrukcja kompetencji podmiotów administrujących wymaga szczególnej uwagi przede wszystkim tam, gdzie może dochodzić do ingerencji w uprawnienia obywateli.

Pożądane byłoby na przykład rozważne stosowanie konstrukcji **uznania administracyjnego, czy pojęć niedookreślonych**, które często pojawiają się na przykład w przepisach związanych z tajemnicami prawnie chronionymi.

Pojęcie kompetencji w sferze jawności i jej ograniczeń ma także szczególne miejsce z uwagi na łączenie tego pojęcia z konstrukcją prawnych form działania administracji. Kompetencja może oznaczać tu umocowanie w prawie podmiotu administrującego do stosowania różnego rodzaju środków władczych, w tym przede wszystkim tych, nakierowanych na ochronę niektórych informacji i ich nieujawnianie.

Zastosowanie podstawowych teoretycznych pojęć w sferze jawności i jej ograniczeń – na przykładzie ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej

W ustawie o ochronie informacji niejawnych ustawodawca wielokrotnie posługuje się pojęciem zadania, co więcej – czyni to w różnych ujęciach. W ustawie pojęcie zadanie **pojawia się 25 razy** (nie biorąc pod uwagę rozdziału pt. Zmiany w przepisach obowiązujących – tam dodatkowo pojęcie „zadanie” pojawia się 18 razy).

Można wskazać między innymi następujące zastosowania:

1. Pojęcie zadania powiązane z konkretnym podmiotem administrującym:

(art. 10. ust. 1 pkt 2): ABW i SKW, nadzorując funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych pozostających w ich właściwości określonej w ust. 2 i 3: realizują **zadania** w zakresie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych,

(art. 10 ust. 2-3): SKW realizuje **zadania** w odniesieniu do (...), ABW realizuje **zadania** w odniesieniu do (...),

(art. 13 ust. 6 pkt 3): Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia **zadania** funkcjonariuszy ABW oraz funkcjonariuszy lub żołnierzy SKW nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne,

(art. 15 ust. 1): **Do zadań** pełnomocnika ochrony należy: (...),

(art. 47 ust. 1 pkt 8): Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia: podstawowe **zadania** kierownika kancelarii,

(art. 47 ust. 5 pkt 3): Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia: sposób postępowania podmiotów, które wykonują **zadania** przewoźników tych materiałów, z przesyłkami zawierającymi informacje niejawne;

2. Pojęcie zadania stosowane z innymi pojęciami niedookreślonymi:

(art. 5 ust. 2 pkt 1): Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: uniemożliwi realizację **zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego** Rzeczypospolitej Polskiej,

(art. 5 ust. 4): Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne **zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości** albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej,

(art. 21 ust. 3): Przepisu ust. 2 nie stosuje się do osób: zajmujących stanowiska związane z kierowaniem wykonywania przez przedsiębiorcę umowy związanej z dostępem do informacji niejawnych lub związane z bezpośrednim wykonywaniem takiej umowy albo wykonujących **zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa**, związane z dostępem do informacji niejawnych u przedsiębiorcy,

3. Pojęcie zadania stosowane w ramach odesłania do innych przepisów:

(art. 2 pkt 13): W rozumieniu ustawy: przedsiębiorcą – jest przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej lub każda inna jednostka organizacyjna, niezależnie od formy własności, którzy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zamierzają realizować lub realizują związane z dostępem do informacji niejawnych umowy lub **zadania wynikające z przepisów prawa**,

(art. 54 ust. 1): Warunkiem dostępu przedsiębiorcy do informacji niejawnych w związku z wykonywaniem umów albo **zadań wynikających z przepisów prawa** (...). Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej także posługuje się pojęciem zadania – czyni to 16-krotnie i posługuje się głównie pojęciem zadania publicznego. Także i w przypadku tej ustawy można wskazać odmienne sposoby korzystania przez ustawodawcę z tego pojęcia.

Jako przykłady można wyodrębnić:

1. Pojęcie zadania stosowane z przymiotnikiem „publiczne”:

(art. 4 ust. 1): Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące **zadania publiczne** (...),

(art. 4 ust. 1 pkt 5): Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące **zadania publiczne**, w szczególności: podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują **zadania publiczne** (...),

(art. 5 ust. 3): Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących **zadania publiczne** albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji,

(art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c): Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o: programach w zakresie realizacji **zadań publicznych**, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,

2. Pojęcie zadania stosowane w innym ujęciu:

(art. 5 ust. 3): Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – **w zakresie tych zadań lub funkcji,**

(art. 23a ust. 4 pkt 2): Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do: przekazywania informacji publicznych między podmiotami wykonującymi zadania publiczne, w celu realizacji **zadań określonych prawem.**

W ustawie o **ochronie informacji niejawnych** samo pojęcie kompetencji **nie występuje**. Ustawodawca przyjął tutaj konstrukcję przepisów polegającą na wskazaniu wyliczenia przypisanego danemu podmiotowi administrującemu.

W ustawie o **dostępie do informacji publicznej** natomiast możemy odnaleźć pojęcie kompetencji w poniższych ujęciach:

(art. 6. ust. 1 pkt 2 lit. c): Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: przedmiocie działalności i **kompetencjach**,

(art. 6. ust. 1 pkt 2 lit. d): Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich **kompetencjach**,

(art. 6 ust. 2): 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.

Trzeba stwierdzić, że ustawodawca wykazał się **tu pewnym brakiem racjonalności w stosowaniu pojęć zaczerpniętych z teorii prawa**. W niektórych miejscach prawodawca posłużył się tymi pojęciami dla zobrazowania konstrukcji teoretyczno-prawnych (na przykład odnośnie do kształtowania pozycji ustrojowej podmiotów administrujących), z drugiej strony używa tych samych pojęć w potocznym znaczeniu (na przykład używanie pojęcia „właściwość” w znaczeniu: „odpowiedni” lub „prawidłowy

Zadanie-Kompetencja

Jako przykład można wskazać **treść art. 15 ustawy o ochronie informacji niejawnych**, który posługuje się sformułowaniem „Do zadań pełnomocnika ochrony należy (...)” wymieniający następnie owe „zadania”, a niektóre z tych konstrukcji wydają się być przecież kompetencjami, nie zaś jego zadaniami (np. stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego).

Dostosowanie zadań i kompetencji do organizacji administracji publicznej – jako droga do skuteczności działania administracji publicznej?

SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ?

Bardzo trudno byłoby **jednoznacznie i wyczerpująco** udzielić odpowiedzi na pytanie czym jest owa skuteczność administracji publicznej, ponieważ na tą kwestię składa się wiele różnorodnych czynników.

Czynniki te dodatkowo są powiązane z zupełnie odmiennymi przestrzeniami badawczymi, takimi jak na przykład **przestrzeń prawna, socjologiczna, polityczna, organizacyjna, itp.**

Inspirujący w tej materii jest wywód U. Kobylińskiej, która prezentuje mierniki sprawności usług publicznych. Autorka omawia zagadnienie dzieląc obszary badań na:

**wymiar klienta zewnętrznego i interesariuszy,
wymiar procesów wewnętrznych, wymiar wiedzy i
rozwoju oraz wymiar finansowy.**

U. Kobylińska, *Mierniki sprawności usług publicznych*, Współczesne Zarządzanie Nr 2/2013, s. 137.

Problem lokalizacji zadań i kompetencji

Znaczenie zasady kompetencyjności. Pojemność kompetencyjna i pojemność zadaniowa

W doktrynie wyróżnia się **tzw. zasadę kompetencyjności**.

Zasada kompetencyjności, rozumiana jako postulat, wskazuje jak dążyć do prawidłowego określenia kompetencji i prawidłowego rozdzielenia ich między różne organy administrujące.

W. Góralczyk jr, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Postulat kompetencyjności wydaje się być spełniony,
gdy ziszczą się jednocześnie **następujące warunki:**

- wyłączości kompetencyjnej,
- przestrzegania pojemności kompetencyjnej oraz
- przejrzystości kompetencyjnej

Wyłączność kompetencyjna

polega na tym, że do podjęcia pewnego działania prawnego lub faktycznego uprawniony jest tylko jeden organ. Te same zadania czy te same sprawy mogą być wprawdzie podejmowane przez różne współdziałające organy, lecz każdy z nich wykonuje tylko sobie właściwe kompetencje

Pojemność kompetencyjna

daje się określić jako swego rodzaju „miernik” funkcjonowania danego podmiotu administracyjnego.

Miernik ten jest trudny do uchwycenia za pomocą metod znanych nauce prawa. Jego opis jest o wiele bardziej możliwy na gruncie nauki o administracji, przy użyciu właściwych jej metod badawczych

Przejrzystość kompetencyjna

występuje wówczas, gdy uprawnienia i obowiązki organów administrujących są określone jednoznacznie, a więc gdy każdy organ zna swoje kompetencje oraz uprawnienia współdziałających z nim podmiotów.

Jest również konieczne, aby adresaci działań organów administrujących mieli możliwość zapoznania się z zakresem uprawnień i obowiązków tych organów.



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

Kryteria lokalizacji zadań i kompetencji w nawiązaniu do zasad dotyczących struktury administracji publicznej

Zasada pomocniczości

Zasada trójpodziału władzy

Koncentracja/Dekoncentracja

Biorąc powyższe pod uwagę można sformułować
następujące postulaty odnoszące się do zagadnienia
lokalizacji zadań i kompetencji podmiotów
administrujących:

1/

W procesie lokalizacji zadań i kompetencji **pierwszorzędne znaczenie powinna odgrywać zasada kompetencyjności**, która związana jest z wyłącznością kompetencyjną, przestrzeganiem pojemności kompetencyjnej oraz przejrzystością kompetencyjną.

Dwa spośród tych elementów, a mianowicie wyłączność kompetencyjna oraz przejrzystość kompetencyjna to postulaty skierowane w stronę podmiotów, które ustalają zadania i kompetencje. Przestrzeganie pojemności kompetencyjnej natomiast to element możliwy do zbadania już na etapie wykonywania prawa.

2/

Zasada pomocniczości pozwala na przyjęcie **takiego poziomu wykonywania danych zadań i kompetencji**, który będzie najwłaściwszy z punktu widzenia aktywności obywateli. Zasada pomocniczości może zostać bezpośrednio powiązana z decentralizacją, co z kolei związane jest z zagadnieniem umiejscowienia podmiotów administrujących w strukturze administracji publicznej.

3/

Respektowanie zasady trójpodziału władzy przy tworzeniu nowych podmiotów administrujących nakazuje dokonanie rzetelnej analizy związanej z ewentualną lokalizacją takiego podmiotu.

Szczególne znaczenie ma zasada wzajemnego równoważenia się władz.

4/

Istotne znaczenie mają ponadto techniczne zasady związane z lokowaniem zadań i kompetencji oparte na **koncentracji i dekoncentracji**. Przyjęcie jednej lub drugiej opcji powoduje rozczłonkowanie lub skoncentrowanie działań danych podmiotów administrujących.

Lokalizacja zadań i kompetencji w sferze jawności. Głos w dyskusji nad utworzeniem podmiotu wyspecjalizowanego do spraw dostępu do informacji publicznej – w nawiązaniu do zasad podziału zadań i kompetencji

- a) wyspecjalizowany podmiot w przestrzeni władzy sądowniczej,**
- b) niezależny, wyspecjalizowany organ centralny w przestrzeni władzy wykonawczej,**
- c) wyspecjalizowany podmiot w przestrzeni władzy wykonawczej, bez nadawania mu rangi niezależnego podmiotu centralnego o charakterze konstytucyjnym,**
- d) wyspecjalizowane podmioty w przestrzeni władzy wykonawczej – umieszczone w strukturach samorządu terytorialnego.**

Zasada pomocniczości:

W ramach omawianej tematyki trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy problematyka jawności i jej ograniczeń ma być przedmiotem działania wyspecjalizowanych struktur zdecentralizowanych, czy scentralizowanych? Jest to pytanie związane z przyjęciem jednego ze wskazanych wcześniej modeli, a mianowicie na przykład jednego podmiotu centralnego lub wielu zdecentralizowanych podmiotów umieszczonych w strukturach samorządu terytorialnego.

Zasada trójpodziału władzy:

Biorąc pod uwagę zasadę trójpodziału władzy należałoby zadać szereg innych pytań, na przykład: w jaki sposób istnienie nowego wyspecjalizowanego podmiotu w obrębie władzy sądowniczej wpływałoby na balansowanie i równoważenie władz oraz czy w przypadku powołania takiego podmiotu chodziłoby jedynie o kontrolę postępowań administracyjnych, czy jednak jeszcze zadania innego rodzaju?

Zasada kompetencyjności

Sprawność działania administracji publicznej:

Czy w ogóle – z punktu widzenia sprawności działania administracji publicznej – zasadne jest tworzenie nowego podmiotu i modelowanie nowych struktur w administracji publicznej? Na to pytanie bardzo ciężko jest udzielić rzetelnej odpowiedzi. Okazuje się bowiem, że brakuje wnikliwych badań w tym zakresie, a dyskusja jest często prowadzona w oderwaniu od rzeczywistości.



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ