

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ

OCHRONA ADMINISTRACYJNA PRAWA DO INFORMACJI O CHARAKTERZE PUBLICZNYM

Celem artykułu jest przedstawienie metod regulacji kontroli administracyjnej prawa do informacji o charakterze publicznym w różnych systemach prawnych. W tekście tym zaprezentowane zostaną również rozwiązania przyjęte w polskiej ustawie o dostępie do informacji publicznej¹, a także próba ich oceny. Ta jednak nie może być dokonana bez odniesienia się do problemu o charakterze podstawowym, jakim jest wybór modelu kontroli administracyjnej prawa do informacji o charakterze publicznym². Kwestia ta powinna być przedmiotem szerszej debaty. Ma ona bowiem zasadnicze znaczenie dla realizacji podstawowego celu ustawy o dostępie do informacji publicznej, którym jest wzrost jawności życia publicznego.

Dla realizacji wskazanego powyżej celu badawczego dokonana została analiza ustaw regulujących zasady dostępu do informacji w Albanii, Austrii, Australii, Belgii, Bułgarii, Czechach, Estonii, Finlandii, Francji, Holandii, Irlandii, Islandii, Kanadzie, Niemczech, Meksyku, Polsce, Portugalii, Słowacji, Szwecji, Węgrzech, Włoszech, Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych³. Wybór ten pozwala na ukazanie w sposób kompleksowy zasad regulacji przyjętych w różnych porządkach prawnych.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono modele ochrony prawa do informacji oraz zaprezentowano rozwiązania przyjęte w różnych krajach, w drugiej dokonano analizy polskich rozwiązań w zakresie ochrony administracyjnej prawa do informacji, część trzecia zawiera wnioski.

Klasyczny podział na kontrolę administracyjną i sądową nie do końca przystaje do prezentowanych w tym artykule rozwiązań. Opisywane są w nim zadania kontrolne podejmowane przez podmioty niezależne, stanowiące element pośredni w dwubiegunowym schemacie kontroli. Wydaje się jednak, że traktowanie szerzej kontroli administracyjnej nie jest sprzeczne z założeniami

¹ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

² Pojęcie informacji o charakterze publicznym w artykule tym traktować należy jako pojęcie zbiorcze, obejmujące wszystkie rozwiązania prawno-terminologiczne przyjęte w opisywanych ustawach.

³ Analizując przepisy prawa normujące zasady dostępu do informacji, korzystałam, poza ustawami brytyjską, irlandzką, belgijską oraz francuską, z tłumaczeń na język angielski, zamieszczonych na oficjalnych stronach organów ochrony dostępu do informacji lub stronach ośrodków naukowo-badawczych. W związku z tym, poza wskazanymi przypadkami, przywołuję w następnych przypisach miejsce i podmiot dokonujący tłumaczenia. W tekście uwzględniony został stan prawny na dzień 31 grudnia 2006 r.

tego podziału. Pogląd taki wyraził m.in. Zbigniew Kmiecik. Autor ten pisał: „Odnosząc się do tego punktu widzenia, trzeba oczywiście zapytać, czy samo zestawienie pojęć »niezależny organ kontroli« i »administracyjny tok instancji« nie kryje w sobie jakiejś sprzeczności (jest poprawne w sensie logicznym). Wypada [...] odpowiedzieć na to pytanie przecząco, powołując się na doświadczenia obce”⁴. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia administracyjny charakter podmiotów przeprowadzających kontrolę. W związku z tym kontrola administracyjna traktowana będzie w tym artykule nie tylko jako kontrola instancyjna, ale także kontrola dokonywana przez niezależny organ w postępowaniu administracyjnym, przy założeniu, że nie zawsze będzie miał on kompetencje władcze, a czasami jedynie opiniodawcze.

Kontrolę decyzji podejmowanych w związku z odmową dostępu do informacji o charakterze publicznym traktować należy jako immanentny element prawa do informacji. O prawie tym możemy mówić jedynie w przypadku możliwości wszczęcia procedury odwoławczej⁵. Brak jednak europejskich standardów co do zasad organizacji tej procedury. Kwestii tej nie regulują rekomendacje Rady Europy odnoszące się do dostępu do informacji. Decyzje w tym zakresie zostały pozostawione ustawodawcy krajowemu⁶. Metody regulacji kontroli decyzji związanych z odmową dostępu do informacji o charakterze publicznym cechuje w poszczególnych krajach duża różnorodność⁷.

I. Analizując metody kontroli administracyjnej decyzji w sprawach związanych z dostępem do informacji, w ustawach wskazanych państw można wyróżnić dwie podstawowe grupy rozwiązań odnoszących się do omawianego zagadnienia. W ramach podjętej na potrzeby tego artykułu pracy badawczej wyodrębniono dwa modele, a także wskazano ich podstawowe cechy definicyjne. Jest to „model z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony” oraz „model bez wyspecjalizowanego podmiotu ochrony”.

„Model z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony” zakłada powołanie niezależnego podmiotu wyspecjalizowanego w sprawach dostępu do informacji o charakterze publicznym – organu o charakterze odwoławczym od decyzji o nieudostępnieniu informacji lub opiniodawczym. Funkcjonuje on m.in. w Belgii, Estonii, Francji, Islandii, Niemczech, Meksyku, Portugalii, Węgrzech, Irlandii, Kanadzie oraz Wielkiej Brytanii. Przyjęte w wymienionych krajach rozwiązania znacznie się różnią. Można jednak wskazać na pewne podo-

⁴ Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 26.

⁵ Zgodnie z rekomendacją Rady Europy R(81)19 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne, w przypadku odmowy dostępu władza publiczna ma obowiązek przedstawienia powodów, które zgodnie z prawem lub praktyką są podstawą odmowy, ponadto odmowa powinna podlegać nadzorowi (pkt 5 załącznika do rekomendacji). Tekst rekomendacji zob.: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 99.

⁶ Problemu tego nie podnosi wspomniana rekomendacja. Brak postanowień w tym zakresie w rekomendacji R(2002)2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady z 21 lutego 2002 r. w sprawie dostępu do dokumentów oficjalnych (dostępna m.in. na <http://www.coe.int>).

⁷ Artykuł ten poświęcony jest metodom regulacji kontroli administracyjnej decyzji podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. Poza zakresem zainteresowania pozostaje zaś analiza powyższych zagadnień w kontekście przyjętych w danym kraju zasad procedury administracyjnej.

bieństwa i wyróżnić cechy charakterystyczne tego modelu. Zakłada on powołanie niezależnego podmiotu wyspecjalizowanego w sprawach dostępu do informacji, który posiada następujące cechy: jest niezależny⁸, przy czym stopień tej niezależności może być różny; ma charakter administracyjny; jest podmiotem zdecentralizowanym opierającym się na czynniku osobowym⁹; jest wyspecjalizowany w sprawach dostępu do informacji¹⁰. W ramach swoich zadań pełni on funkcje o charakterze kontrolnym, nie zawsze jednak jest organem odwoławczym. Do niego kierowane są sprawy w przypadku odmowy udzielenia informacji lub innych negatywnych rozstrzygnięć podjętych wobec wnioskodawcy przez podmiot zobowiązany. Jego decyzje nie są ostateczne, przysługuje od nich odwołanie do sądu. Odwołanie nie może być jednak wniesione z pominięciem tego podmiotu.

Ponadto wykonuje on inne zadania na rzecz praktycznej realizacji postanowień ustawy. Można je podzielić na dwie kategorie. Są one wewnętrznie ze sobą powiązane i muszą być realizowane łącznie. Pierwsza może zostać określona jako implementacyjno-informacyjna, druga – wspierająca. Mają one wobec funkcji odwoławczo-opiniodawczej charakter dodatkowy. Rola ta nie powinna być jednak niedoceniana. Ich wykonanie ma wpływ na jawność życia publicznego, praktykę stosowania ustawy i implementację jej postanowień.

Pierwsza z nich realizowana jest poprzez podejmowanie działań na rzecz stosowania ustawy. Obejmuje ona propagowanie wiedzy na temat zasad dostępu do informacji, informowanie podmiotów uprawnionych i zobowiązanych poprzez przygotowywanie poradników, organizację szkoleń czy konsultacje. W ramach tej funkcji podmioty wyspecjalizowane inicjują również zmiany w przepisach prawa, przygotowują sprawozdania z realizacji ustawy oraz oceniają wdrożenie jej postanowień.

Druga jest uzupełnieniem działań o charakterze implementacyjno-informacyjnym. Polega ona na wspieraniu zarówno podmiotów uprawnionych, jak i zobowiązanych w prawidłowej realizacji postanowień ustawy. Wspieranie to, poza informowaniem o ogólnych zasadach stosowania ustawy, co jest podejmowane w ramach funkcji implementacyjno-informacyjnej, polega na podawaniu do publicznej wiadomości rozstrzygnięć danego podmiotu w sprawach indywidualnych. W większości krajów, gdzie takie rozwiązanie wprowadzono, istnieje możliwość dostępu do nich za pośrednictwem Internetu. Podmiot zobowiązany może przed wydaniem rozstrzygnięcia zapoznać się ze stanowiskiem podmiotu wyspecjalizowanego, oczywiście jeżeli dane lub zbliżone zagadnienie było już opiniowane lub rozstrzygane. Jeżeli tak się jednak nie stało, może, w części krajów, wystąpić o wydanie opinii także do podmiotu decyzyjnego.

⁸ Na temat niezależnych organów administracji zob. A. Mednis, *Niezależne organy administracji*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32 i podana tam literatura; Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli...* i cytowana tam literatura.

⁹ Zob. M. Kulesza, H. Izdebski, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 109-110.

¹⁰ Na temat wyspecjalizowanego organu administracji zob. P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.

Wyspecjalizowane podmioty ochrony w sprawach dostępu do informacji o charakterze publicznym podzielić można na podmioty decyzyjne i opiniodawcze¹¹. Podział ten oparty jest na kryterium charakteru prawnego podejmowanych przez te podmioty rozstrzygnięć. Pierwsze z nich wydają orzeczenia wiążące podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji, najczęściej mogą one nakazać jej udostępnienie. Są to niezależne organy kontroli administracyjnej o charakterze zewnętrznym. Charakter taki mają podmioty funkcjonujące m.in. w Islandii, Irlandii, Meksyku, Wielkiej Brytanii oraz Estonii.

Podmioty należące do drugiej kategorii, niezależnie od struktury i formy organizacyjnej, mają charakter opiniodawczy z uprawnieniami konsyliacyjnymi, bez możliwości władczego wpływania na działanie podmiotów zobowiązanych. Władze administracyjne nie muszą, zgodnie z przepisami prawa, przestrzegać stanowisk wyrażonych przez te podmioty ani postępować zgodnie z udzielonymi przez nie „radami”. Jeżeli polubowne rozwiązanie sprawy nie przyniesie rezultatu, istnieje możliwość odwołania się do sądu. Skarga do sądu nie może być jednak wniesiona z pominięciem tych podmiotów. Pełnią one rolę alternatywnego środka ochrony o charakterze prewencyjnym, zmierzającego do wygaszenia sporu w trybie „przedsądowym”¹². Cel ten zostaje w większości przypadków osiągnięty. Ciała te cechuje bowiem duża efektywność, której podstawą jest ich autorytet¹³. „Model z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony” o charakterze opiniodawczym funkcjonuje w Belgii, Francji i Portugalii.

Reasumując, omawiane podmioty, niezależnie od charakteru podejmowanych rozstrzygnięć, stanowią element zewnętrznej kontroli administracyjnej. Dotyczy to również podmiotów opiniodawczych, w przypadku których są one włączone do procesu kontroli, a wydawane przez nie opinie stanowią element procedury kontrolnej.

Wyspecjalizowane podmioty ochrony można także podzielić na podmioty kolegialne i monokratyczne. Organy kolegialne najczęściej noszą nazwę komisji i mają, choć nie zawsze, charakter opiniodawczy. Są to ciała administracyjne o charakterze quasi-sądowym. Podmioty monokratyczne przyjmują najczęściej nazwę komisarzy. Mogą być one powołane do ochrony prawa do informacji lub pełnić funkcję organu ochrony danych osobowych. Charakter prawny tych podmiotów jest zróżnicowany i tylko część z nich ma charakter decyzyjny, pozostałe – opiniodawczy.

¹¹ Na temat kontroli administracyjnej przez organ niezależny zob.: Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli...*

¹² Z. Kmiecik, *Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygnięcia sporów między administracją a jednostką*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.

¹³ Szerzej zob.: A. Sarota, *Praktyczna realizacja prawa do informacji w Kanadzie*, w: *Czy Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, VIII Konferencja Absolwentów, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2001, s. 68; R. P. Gillis, *Freedom of Information and Open Government in Canada*, w: *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, red. A. McDonald, G. Terrill, 1999, s. 287 i n.; R. Errera, *Access to Administrative Documents in France: Reflections on a Reform*, w: *Public Access to Government-Held Information*, red. N. Marsh, London 1987. O dużej skuteczności świadczą również raporty dotyczące ich działalności dostępne na stronach internetowych tych podmiotów.

II. Po ogólnym omówieniu cech definicyjnych modelu przedstawić należy kilka z podmiotów wyspecjalizowanych w zakresie dostępu do informacji. Najdłużej działającym i najpowszechniej znanym podmiotem jest francuska Komisja ds. Dokumentów Administracyjnych. Powołano ją w celu zapewnienia swobodnego dostępu do dokumentów administracyjnych, w szczególności przez wydawanie opinii w sprawach jej przekazanych przez osoby napotyające trudności związane z uzyskaniem dostępu do określonego dokumentu administracyjnego, służenia radą organom w sprawach związanych z dostępem do dokumentów administracyjnych oraz proponowania niezbędnych zmian w aktach prawnych dotyczących udostępniania dokumentów administracyjnych¹⁴. Komisja ta nie ma kompetencji władczych i jest organem opiniodawczym. Jej skuteczność w realizacji przypisanych zadań związana jest z jej dużym autorytetem¹⁵. W razie nieuwzględnienia opinii Komisji przez podmioty zobowiązane lub w przypadku niezaakceptowania jej przez wnioskodawcę, może zostać wniesione odwołanie do sądu administracyjnego. Jak wskazuje jednak praktyka działania Komisji, sąd w większości przypadków przychylił się do jej stanowiska.

Portugalska Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych to niezależna parlamentarna komisja działająca przy Zgromadzeniu Republiki o charakterze opiniodawczym. Może m.in. badać skargi kierowane przez osoby, którym odmówiono dostępu do dokumentów lub nie udzielono odpowiedzi, oraz dostarczać opinie, i to zarówno na wniosek uprawnionego, jak i podmiotu zobowiązanego, a także dokonywać przeglądu praktyk administracyjnych w sprawie dostępu do dokumentów. Decyzje Komisji nie są wiążące; jeśli podmiot zobowiązany nie zmieni swojej opinii, wnioskodawcy przysługuje odwołanie do sądu.

W Islandii również funkcjonuje kolegialne ciało czuwające nad dostępem do informacji. Jest to Komitet ds. Informacji, który orzeka w sprawach spornych¹⁶. W odróżnieniu od omówionych powyżej komisji, ma on charakter władczy i może nakazać udostępnienie informacji. Rozstrzyga on również w przypadku sporu, jeżeli władze publiczne nie chcą wydać kopii dokumentów.

Organem kolegialnym o charakterze władczym jest także meksykański Federalny Instytut Dostępu do Informacji Publicznej¹⁷. Jest on ciałem samodzielnym, wyposażonym w liczne kompetencje. Jego członkowie są

¹⁴ Zadania i charakter komisji określa art. 20 i n. ustawy nr 78-753 z 17 lipca 1978 r. o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków między administracją a obywatelami (tekst pod adresem <http://www.cada.fr/>).

¹⁵ D. Clark, *Open Government: The French Experience*, „Political Quarterly” 57, 1986, nr 3, s. 278-294.

¹⁶ Skład Komitetu określa art. 15 ustawy nr 50/1996 o informacji. Jego członkowie są wyznaczeni przez Premiera w liczbie trzech na okres 4 lat (tłumaczenie na język angielski dostępne na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów <http://eng.forsaetisraduneyti.is>).

¹⁷ Zgodnie z art. 34 ustawy federalnej o transparentności i prawie dostępu do informacji publicznej o charakterze administracyjnym (tłumaczenie na język angielski dostępne na stronie Instytutu pod adresem <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/taia.pdf>). Instytut składa się z czterech członków, zwanych komisarzami. Pełnią oni swoją funkcję przez 7 lat bez możliwości reelekcji. Powołuje ich Prezydent. Senat może jednak wnieść od decyzji Prezydenta sprzeciw po konsultacji z Sekretariatem Government oraz organizacjami akademickimi.

w zakresie orzecznictwa niezawiśli. Instytut może dokonywać interpretacji postanowień ustawy regulującej zasady dostępu do informacji, przyjmować odwołania, podejmować kontrolę w zakresie klasyfikowania informacji, świadczyć pomoc w sprawach związanych z dostępem do informacji, wydawać polecenia i rekomendacje agencjom zobowiązanym do jej udostępniania oraz wskazywać uchybienia. Zgodnie z ustawą, w sytuacji, gdy osoba wnosząca wniosek o udostępnienie informacji otrzyma od podmiotu zobowiązanego odpowiedź, że dokument nie istnieje lub nie może być udostępniony, może wnieść odwołanie do Instytutu, sama lub za pośrednictwem podmiotu odmawiającego. Zaskarżyć można także nieudzielenie odpowiedzi lub udzielenie jej w sposób niezrozumiały. Odwołanie można wnieść wtedy, gdy pytający nie zgadza się ze sposobem udostępnienia informacji lub kosztami jej udostępnienia.

Po omówieniu kilku ciał kolegialnych zaprezentowane zostaną organy jednoosobowe. Organ taki powołała m.in. irlandzka ustawa o wolności informacji. Jest nim Komisarz ds. Informacji¹⁸. Działa on w zakresie swych kompetencji niezależnie i może dokonać rewizji decyzji w sprawach związanych z dostępem do informacji publicznej. W ramach tej rewizji może utrzymać decyzję w mocy, dokonać jej zmiany, lub uchylić decyzję i wydać inną. Od decyzji Komisarza przysługuje odwołanie do Wysokiego Trybunału.

Odmienny charakter ma kanadyjski Komisarz ds. Informacji¹⁹. Komisarz rozpatruje skargi, przeprowadza postępowanie wyjaśniające i przekazuje ustalenia oraz zalecenia podmiotom zobowiązanym. Nie ma on jednak uprawnień władczych. Może jednak, za zgodą osoby domagającej się dostępu do rejestru, wystąpić do sądu z wnioskiem o rozparzenie odwołania. Może także wystąpić przed sądem w imieniu osoby domagającej się dostępu do rejestru lub, za zgodą sądu, jako strona postępowania odwoławczego.

Stosunkowo często spotykanym rozwiązaniem jest połączenie funkcji związanych z dostępem do informacji z zadaniami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w Estonii, Wielkiej Brytanii, Republice Federalnej Niemiec oraz na Węgrzech. W pierwszym z tych krajów funkcje związane z dostępem do informacji powierzono Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Jego zadania mają charakter władczy, a zakres kompetencji jest stosunkowo szeroki. Inspektor wykonuje nadzór nad podmiotami zobowiązanymi, rozpatruje wnioski do niego kierowane, może nakazać udostępnić dokument lub usunąć inne uchybienia związane ze stosowaniem ustawy, może również inicjować postępowanie nadzorcze; może dokonywać kontroli u posiadaczy informacji; może także interpretować postanowienia ustawy²⁰.

¹⁸ Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy Komisarza mianuje Prezydent po wysłuchaniu opinii Izby Reprezentantów oraz Senatu. Jest on jednocześnie Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

¹⁹ Zgodnie z art. 54 ustawy o dostępie do informacji, Komisarz mianowany jest przez Gubernatora w porozumieniu z Radą i po uzyskaniu aprobaty Senatu i Izby Gmin. Jego kadencja wynosi 7 lat. Możliwa jest reelekcja. Komisarz zawsze może być odwołany na wniosek Senatu i Izby Gmin przez Gubernatora działającego w porozumieniu z Radą (art. 54). Szerzej zob. W. Wark, *The Access to Information Act and the Security and Intelligence Community in Canada*, Ottawa-Ontario 2001.

²⁰ Uprawnienia Inspektora określa § 44-54 ustawy z 15 listopada 2000 r. o informacji publicznej cytata za: tłumaczeniem na język angielski dokonany przez Estońskie Prawne Centrum Językowe dostępne na <http://www.legaltext.ee/text/en/X40095K2.htm>.

Łączenie funkcji Komisarza ds. Informacji z funkcją Komisarza Ochrony Danych Osobowych zakłada art. 18 brytyjskiej ustawy o wolności informacji²¹. Jest to niezależny władczy organ odwoławczy o szerokich kompetencjach. Komisarz stoi na straży przestrzegania przez władze publiczne stosowania ustawy oraz Codes of Practice. Jest on zobowiązany promować wiedzę na temat ustawy i „dobrej praktyki”²². Może wydawać praktyczne zalecenia (*practice recommendation*) co do działań, które według niego powinny być podjęte. Ponadto jest on organem odwoławczym, do którego każda osoba może zwrócić się o rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji. W ramach działań podejmowanych z własnej inicjatywy lub na wniosek może on na zasadach określonych w ustawie kierować do władzy publicznej notę z decyzją (*decision notice*), notę wdrożeniową (*enforcement notice*) oraz notę informacyjną (*information notice*)²³. W pierwszej z nich Komisarz wskazuje, jakie czynności powinny być podjęte przez adresata noty w celu realizacji obowiązków wynikających z prawa. Drugą wystosowuje, gdy stwierdzi inne naruszenia przepisów niż uprawniające go do wydania noty z decyzją. Ma on również uprawnienie do przeprowadzania kontroli na zasadach określonych w załączniku nr 3 do ustawy. Od *decision notice* i *enforcement notice* wydanych przez Komisarza przysługuje odwołanie do Trybunału ds. Informacji, zarówno osobie zainteresowanej, jak i władzy publicznej. Od rozstrzygnięcia Trybunału, ale jedynie co do treści prawa, może zostać wniesione odwołanie do sądu apelacyjnego.

Model bez wyspecjalizowanego podmiotu ochrony charakteryzuje się tym, że odwołanie od decyzji o niedostępności informacji o charakterze publicznym następuje na zasadach ogólnych, zgodnie z przepisami normującymi procedurę administracyjną lub, z niewielkimi modyfikacjami, najczęściej w celu przyspieszenia postępowania. Funkcjonuje on m.in. w Albanii, Austrii, Australii, Bułgarii, Czechach, Finlandii, Holandii, Polsce, Słowacji, oraz Szwecji. Nie tworzy się tam wyspecjalizowanego ciała odwoławczego lub opiniodawczego specjalnie na potrzeby rozpatrywania skarg w zakresie dostępu do informacji. Ustawy przewidują możliwość wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia. Decyzje podlegają więc kontroli administracyjnej o charakterze instancyjnym. W omawianym modelu często duże znaczenie dla propagowania otwartości w działaniu administracji publicznej ma instytucja ombudsmana. Nie jest on jednak wyspecjalizowanym podmiotem w zakresie dostępu do informacji, a problematyka dostępu do informacji traktowana jest na równi z innymi zadaniami należącymi do jego kompetencji.

²¹ Tekst dostępny m.in. na stronie Office of Public Sector Information, <http://www.opsi.gov.uk>.

²² Może on również udzielać każdej osobie porad w sprawach związanych ze swoim zakresem działania. Może także oceniać, czy władza publiczna prawidłowo stosuje zasady „dobrej praktyki”. Pojęcie „dobrej praktyki” jest pojęciem ustawowym określonym w art. 47 (6) omawianej ustawy i oznacza przede wszystkim przestrzeganie standardów zawartych w Codes of Practice.

²³ W „nocie informacyjnej” (*information notice*) Komisarz występuje do władzy publicznej z prośbą o udzielenie informacji koniecznej do stwierdzenia, czy władza ta stosuje się lub stosowała do postanowień ustawy lub Codes of Practice. Wydaje je wtedy, gdy nie ma wystarczających informacji koniecznych do wydania dwóch pozostałych not. Ma ona więc charakter posiłkowy i wyjaśniający.

III. Polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie wyspecjalizowanego podmiotu ochrony prawa do informacji o charakterze publicznym. Możliwość taką rozważano jednak w ramach prac nad ustawą²⁴.

Zgodnie z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej, odmowa udostępnienia informacji oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej, w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy, przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Do decyzji tej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym, że odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni, a uzasadnienie decyzji o odmowie winno zawierać informacje dodatkowe w tym przepisie wskazane. Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, niebędących organami władzy publicznej, w przypadku odmowy udostępnienia informacji oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio (art. 17 ust. 1). Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania (art. 17 ust. 2).

Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej jest postępowaniem szczególnym, nie ma ono charakteru jednolitego. Jest postępowaniem niesamodzielnym, lecz zakres odwołania do postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego zależy od charakteru podmiotu zobowiązanego. W przypadku organów władzy publicznej ustawodawca odsyła do postanowień Kodeksu odnośnie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji lub decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Do wskazanych decyzji stosuje się przepisy Kodeksu z uwzględnieniem postanowień o charakterze szczególnym, przewidziano w art. 16 ust. 2 ustawy. Sytuacja przedstawia się inaczej, jeśli chodzi o podmioty niebędące organami władzy publicznej. Zgodnie z art. 17 ustawy, podmioty te nie wydają decyzji, lecz rozstrzygnięcia o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Do tych rozstrzygnięć przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio, a wnioskodawcy przysługuje prawo wystąpienia o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się zarówno przepisy art. 16 ustawy, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące odwołania, z tym, że przepisy te muszą być stosowane odpowiednio, z uwzględnieniem szczególnego statusu podmiotu udostępniającego, nie będącego organem władzy publicznej²⁵.

Zgodnie z powyższymi uregulowaniami, kontrola administracyjna decyzji organów władzy publicznej we wskazanym zakresie ma charakter instancyjny. Odwołanie wnosi się na zasadach ogólnych. Inaczej sytuacja przedstawia się, jeśli chodzi o podmioty zobowiązane do udzielania informacji niebędące organami władzy publicznej. W ich przypadku ustawa przyjmuje, jako środek ochrony prawnej, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie jest to wniosek, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., chociaż jego charakter prawny można

²⁴ Powołanie organu wyspecjalizowanego przewidywał projekt Centrum Monitoringu Wolności Prasy. Miał nim być powoływany przez Sejm Rzecznik Prawa do Informacji. Za takim rozwiązaniem opowiadali się również Teresa Górzkańska i Andrzej Rzepiński w opiniach przygotowywanych na zlecenie parlamentu.

²⁵ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r...*, s. 55.

uznać za zbliżony. Wydaje się, choć ustawodawca nie wskazuje na to w sposób jednoznaczny, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest warunkiem niezbędnym dla uruchomienia kontroli sądowej. Fakt, iż od rozstrzygnięć, o jakich mowa w art. 17, służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu, nie może stanowić podstawy do przyjęcia, że wniesienie wniosku jest konieczne dla poddania rozstrzygnięcia kontroli sądowej. Podjęcie decyzji o wniesieniu wniosku zależy od samego zainteresowanego. Rozpatrując wniosek, podmiot zobowiązany winien uruchomić proces ponownego badania sprawy.

Krytycznie należy odnieść się do przyjętego modelu kontroli nad decyzjami podjętymi przez podmioty nie będące organami władzy publicznej. W odniesieniu do tych decyzji kontrola przedsądowa może w ogóle nie występować. Sąd zaś powinien być elementem wieńczącym system kontroli, w żadnym wypadku dominującym bądź pierwszym ogniwem tego systemu²⁶.

IV. Reasumując powyższe rozważania, można uznać, że możliwe jest pozostawienie przyjętego w Polsce modelu i ewentualna jego modyfikacja w zakresie uregulowań szczegółowych lub wprowadzenie modelu z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony.

Z dokonanej na potrzeby tego artykułu analizy nie wynika, że któryś z opisanych modeli ma charakter przeważający i może zostać uznany za standard europejski. Pogląd ten potwierdzają rekomendacje Rady Europy dotyczące opisywanego zagadnienia. W żadnej z nich nie rozstrzygnięto o wyższości któregoś z modeli. Należy traktować je więc równoważnie, a wybór między nimi zależy od decyzji ustawodawcy krajowego. Powinien zostać on dokonany w taki sposób, by zapewnić jak największą efektywność w funkcjonowaniu państwa jako całości oraz najlepszą realizację celów ustawy o dostępie do informacji, w tym przede wszystkim jawności życia publicznego.

Pojęcie efektywności (sprawności) jest pojęciem wieloznacznym. Może być traktowane jako samodzielny przedmiot badań lub „narzędzie”. Dla potrzeb tego artykułu właściwym wydaje się drugie z wskazanych znaczeń²⁷. Przyjmuje się tu więc rozumienie tego pojęcia zgodnie z jego znaczeniem przyjętym w prakseologii w ujęciu syntetycznym i traktuje je jako nazwę ogółu walorów praktycznych danego działania, wśród nich skuteczności, gdyż w razie nieskuteczności (przeciwnskuteczności) sens pozostałych walorów zostaje przekreślony i sprawności działania w sensie syntetycznym stwierdzić nie można²⁸. Skuteczność jest to jedna z postaci sprawności działania ocenianego pod względem zbliżania się do celu, jaki został zamierzony i stanowi podstawę

²⁶ Z. Kmiecik, *Kontrola decyzji administracyjnych w Australii*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 52.

²⁷ Szerzej na temat skuteczności w różnych ujęciach zob. I Skrzydło-Niżnik, *Pojęcie i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003; a także na temat skuteczności prawa Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994.

²⁸ Pojęcie sprawności może być przyjmowane w ujęciu uniwersalnym, syntetycznym lub manipulacyjnym – zob. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 484.

oceny. W zależności od przyjętych ujęć analitycznych możliwe są różne oceny skuteczności działania. Ocena regulacji prawnej może być dokonana w ujęciu aksjologicznym, teleologicznym i z punktu widzenia „poręczności” dla różnych kategorii jej użytkowników²⁹.

Analiza funkcjonalności prawa w ujęciu aksjologicznym ma na celu ocenę przyjętej lub proponowanej regulacji ze względu na wyznawany przez prawodawcę system wartości. Ocena może mieć także charakter teleologiczny. Dotyczy ona skuteczności, z jaką regulacja istniejąca lub proponowana pozwala osiągnąć wyznaczone przez prawodawcę cele. Kolejnym sposobem jest ocena regulacji z punktu widzenia jej „poręczności” dla użytkowników, tzn. podmiotów, które są adresatami przyjętych norm.

V. Oceniając efektywność regulacji prawnej, należy wziąć pod uwagę wskazane powyżej aspekty. Na podstawie analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy trzeba przyjąć, że bardziej efektywny jest model z wyspecjalizowanym organem ochrony. Ze względu na ograniczone ramy tego wywodu skoncentruję się na jego ocenie w oparciu o dwa pierwsze kryteria. W stosunku do nich jednak przedstawię również argumenty o charakterze podstawowym, pominię zaś kwestie mniej istotne.

Oceniając funkcjonalność opisanych modeli w aspekcie aksjologicznym, można uznać, że model z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony w większym zakresie pozwala osiągnąć istotne dobra społeczne. Dobrami tymi są jawność życia publicznego i prawo do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym terminie.

Jawność życia publicznego jest realizowana m.in. poprzez wprowadzenie regulacji w zakresie dostępu do informacji. Istnienie takiej regulacji zawsze implikuje wzrost jawności życia publicznego. Należy jednak rozważyć, czy przyjęcie któregoś z modeli zwiększa stopień realizacji idei jawności. Moim zdaniem, jest on większy w przypadku modelu z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony, ponieważ organ ten, obok funkcji kontrolnych, wykonuje zadania dodatkowe. Ich celem zaś jest nie tyle zapewnienie dostępu do informacji, ile przede wszystkim wzrost jawności życia publicznego. W przypadku modelu bez wyspecjalizowanego organu ochrony zadania dodatkowe nie są wykonywane lub następuje to w bardzo ograniczonym zakresie.

Dokonując analizy funkcjonalności opisanych modeli w ujęciu aksjologicznym można uznać, że przyjęcie modelu z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony zwiększa jawność życia publicznego. Wartość ta stanowi także cel ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jej urzeczywistnienie poprzez przepisy prawa bierze się pod uwagę także dokonując oceny funkcjonalności prawa w ujęciu teleologicznym.

Rozstrzygnięcie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, jako element prawa do rzetelnego procesu sądowego, jest ważną wartością w społeczeństwie

²⁹ Przedstawione przesłanki zostały przyjęte za A. Nowakiem-Farem, *Zarządzanie strategiczne a analiza efektywności reformy administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 134. Za tym autorem przyjmuje również ich definicje.

demokratycznym. Potwierdza to art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie ze wskazanym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Powołanie wyspecjalizowanego podmiotu w sprawach dostępu do informacji ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Dzięki niemu bowiem mniej spraw mogłoby trafiać na drogę sądową, odciążając przede wszystkim sądownictwo administracyjne.

Kryzys sądownictwa administracyjnego można zaobserwować w wielu krajach³⁰. Sposobem jego łagodzenia są m.in. alternatywne lub komplementarne w stosunku do kontroli sądowej środki ochrony prawnej jednostki³¹. Istnienie podmiotu wyspecjalizowanego w sprawach dostępu do informacji należy również zaliczyć do tych środków. Jak wynika z przeprowadzonej w artykule analizy, wyspecjalizowane podmioty w zakresie dostępu do informacji mogą efektywniej pełnić funkcje kontroli przedsądowej niż tradycyjne organy kontroli o charakterze instancyjnym.

Szczególnie dużą efektywnością cechują się podmioty o charakterze opiniodawczym. One bowiem pełnią rolę bariery prewencyjnej. Podejmowane przez nie rozstrzygnięcia, mimo że nie są wiążące, w dużej mierze ograniczają liczbę spraw kierowanych na drogę sądową, albowiem ich decyzje są sygnałem zarówno dla podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji, jak i wnioskodawców. Jak wskazują statystyki państw, które przyjęły takie rozwiązania, podmioty administrujące przychylają się do stanowiska podmiotów o charakterze opiniodawczym, a wnioskodawcy jedynie w sporadycznych przypadkach, pomimo negatywnej opinii, kierują sprawę na drogę sądową. Wtedy zaś, jak świadczą o tym doświadczenia m.in. Francji, Kanady i Belgii, sąd przychyła się do opinii podmiotu niezależnego³². Skuteczność omawianych podmiotów opiera się więc w dużym stopniu na ich niezależności i wysokim poziomie merytorycznym wydawanych opinii, a w konsekwencji na ich autorytecie.

Rozważania o powołaniu alternatywnych środków ochrony przedsądowej w zakresie dostępu do informacji są istotne dlatego, że liczba spraw związanych ze stosowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej stale wzrasta, i to zarówno na etapie działania administracji, jak i spraw kierowanych do sądu. Dostęp do informacji traktować należy jako stały element życia publicznego. Powołanie organu wyspecjalizowanego wydaje się również celowe z innego względu. Polska ustawa nakłada obowiązek informacyjny na podmioty niebędące organami władzy publicznej. Od decyzji tych podmiotów obecnie przysługuje bezpośrednio skarga do sądu.

Uznanie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie za prawo człowieka w demokratycznym państwie implikuje konieczność szukania, z jednej strony, rozwiązań zwiększających efektywność sądownictwa, z drugiej – zmniejszających liczbę spraw trafiających na drogę sądową. Zatem niezależne

³⁰ Z. Kmiecik, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 6; Z. Kmiecik, *Kontrola decyzji administracyjnych...*, s. 52.

³¹ Z. Kmiecik, *Kontrola decyzji administracyjnych...*, s. 52.

³² Podmioty niezależne w powyższych krajach składają sprawozdanie ze swojej działalności. Informacje podane w oparciu o sprawozdania za okres od 1997 do 2004 r.

organy wyspecjalizowane w sprawach dostępu do informacji realizują drugi z wskazanych celów.

W tym miejscu należy także podkreślić, że powołanie podmiotu niezależnego umożliwi rozpatrywanie spraw z zakresu dostępu do informacji przez organ wyspecjalizowany cechujący się większą fachowością w tej dziedzinie. Powinno to korzystnie wpłynąć na jakość podejmowanych rozstrzygnięć.

Reasumując powyższe rozważania, opowiadam się za powołaniem niezależnego podmiotu w sprawach dostępu do informacji publicznej ze względu na jego większą efektywność. O efektywności tej można mówić zarówno w aspekcie aksjologicznym, jak i teleologicznym.

VI. Powołanie wyspecjalizowanego podmiotu w sprawach dostępu do informacji publicznej związane jest ze wzrostem kosztów funkcjonowania administracji publicznej, które trudno oszacować. Zależą one od charakteru organu wyspecjalizowanego. W przypadku powołania podmiotu wyspecjalizowanego o charakterze decyzyjnym zmniejszone zostaną koszty działania organów odwoławczych o charakterze instancyjnym. Podmiot wyspecjalizowany może zaś rozpatrywać sprawy z zakresu dostępu do informacji szybciej i sprawniej ze względu na większą fachowość. Jego powołanie, mimo konieczności poniesienia nakładów, przynieść może także wymierne oszczędności.

Inaczej wygląda sytuacja w przypadku organów wyspecjalizowanych o charakterze opiniodawczym. W odniesieniu do nich nie można mówić o wymiernym zmniejszeniu nakładów na realizację zadania publicznego. Niezależnie jednak od charakteru powołanego podmiotu, koszty funkcjonowania organu wyspecjalizowanego należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy związany jest z większą efektywnością podmiotu wyspecjalizowanego jako elementu kontroli przedsądowej. W tym przypadku ocena nakładów powinna być odniesiona do sumy oszczędności wynikającej z mniejszej liczby spraw trafiających na drogę sądową. W efekcie koszty powołania organu wyspecjalizowanego nie muszą być znaczne. Nawet jeśli będą musiały być poniesione, muszą być one oceniane także w drugim aspekcie. Powołanie organu wyspecjalizowanego zwiększa jawność życia publicznego. Realizacja tej istotnej z punktu widzenia państwa wartości zawsze związana jest z koniecznością poniesienia nakładów finansowych. Powinny one pozostawać jednak w rozsądnej proporcji z korzyścią, jaką przynosi ona społeczeństwu.

W przypadku podjęcia decyzji o celowości powołania podmiotu wyspecjalizowanego w zakresie dostępu do informacji publicznej w polskim systemie prawnym, ustawodawca może, biorąc pod uwagę doświadczenia obce, nadać mu różny charakter prawny i strukturę organizacyjną. Może mieć on charakter decyzyjny lub opiniodawczy. Może być to organ kolegialny lub jednoosobowy. W przypadku przyjęcia drugiego rozwiązania, należałoby rozważyć możliwość rozszerzenia kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Kwestia ta powinna być przedmiotem szerszej debaty i dalszej analizy, przekracza bowiem ramy tego artykułu.

**ADMINISTRATIVE CONTROL OF THE RIGHT TO INFORMATION CONTAINED
IN PUBLIC RECORDS****Summary**

The paper presents the basic means of administrative and judicial control exercised over the access to information contained in public records in various legal systems, with particular emphasis put on the role of independent administrative entities appointed to supervise access to that information. Further in the text, the solutions adopted in the Polish Public Information Access Act are presented and an attempt of their evaluation is offered. Such an evaluation, however, cannot be made without referring to the basic issue, i.e. the choice of the model of administrative control over the right to information contained in public records. Thus, the paper presents arguments in favour of establishing a specialised entity authorised to manage the access to public information in Poland, and arguments against such a proposal. Basing on the analysis of other states' experience, the author supports the idea of establishing a specialised, consultative information protection authority in Poland.