

# **Rozdział I. Dostosowanie organizacji do zadań w zakresie przekazu i ochrony informacji**

## **§ 1. Teoretyczne zasady podziału zadań i kompetencji organów właściwych w sprawach jawności i jej ograniczeń**

*Dr Mariusz Szyrski*

### **I. Wprowadzenie**

Problematyka zadań i kompetencji podmiotów administrujących w sferze jawności i jej ograniczeń jest szeroka i dosyć skomplikowana. Była ona w ostatnich latach przedmiotem wielu inspirujących opracowań<sup>1</sup>. Pojawiły się nawet prace dotyczące podmiotu wyspecjalizowanego w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej<sup>2</sup>. Brak jednak badań poświęconych teoretycznym zasadom podziału zadań i kompetencji organów właściwych w sprawach jawności i jej ograniczeń.

W artykule tym skupiono się w pierwszej części na analizie podstawowych pojęć teoretycznych, takich jak: zadanie i cel, kompetencja, właściwość oraz zakres działania. Na tym etapie dokonano próby oceny zastosowania przez ustawodawcę tych pojęć – w ustawie z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>3</sup> oraz ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>4</sup>. Następnie podjęto problematykę lokalizacji zadań i kompetencji w aspekcie ich dostosowania do organizacji administracji publicznej. Z uwagi na to, że głównym celem tych badań jest zgłoszenie postulatów wynikających z teoretycznych zasad podziału

---

<sup>1</sup> Zob. Z. Cieslak (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. II; Z. Kmiecik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. III; M. Jaśkowska (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV.

<sup>2</sup> Zob.: G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji*.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm., dalej jako: *OchrInfNiejU*.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm., dalej jako: *DostInfPublU*.

zadań i kompetencji w dyskusji nad utworzeniem wyspecjalizowanego podmiotu do spraw dostępu do informacji publicznej, w końcowej części opracowania skupiono się na sformułowaniu stosownych wniosków i pytań w tej dyskusji.

Już na wstępie można postawić pytanie – jakie znaczenie dla problematyki jawności oraz jej ograniczeń mają rozważania w przestrzeni teoretycznej związanej z zadaniami i kompetencjami podmiotów administrujących? Odpowiedź na to pytanie jest złożona.

Po pierwsze – wnioski z takiej analizy mogą być bardzo przydatne dla procesu konstruowania norm prawa ustrojowego. Problematyka zadań i kompetencji podmiotów administrujących w nawiązaniu do zasad związanych z budową administracji publicznej daje możliwość badania różnego rodzaju powiązań pomiędzy podmiotami administrującymi. Otwiera się tu dyskusja dotycząca treści zasady kompetencyjności, a więc przejrzystości kompetencyjnej, pojemności kompetencyjnej oraz wyłączności kompetencyjnej. Po drugie – analiza ta może być przydatna w dyskusji nad ewentualnym utworzeniem wyspecjalizowanego podmiotu do spraw dostępu do informacji publicznej. Problematyka lokalizacji zadań i kompetencji poszczególnych podmiotów administrujących w sferze jawności i jej ograniczeń stanowi przyczynek do rozważań nad dostępnością informacji publicznej oraz umiejscowienia podmiotów dysponujących tą informacją. Dyskusja ta może zostać rozszerzona o aspekt umiejscowienia ewentualnego wyspecjalizowanego podmiotu w strukturach państwa – z uwzględnieniem zasady trójpodziału i równoważenia władz. Po trzecie – analiza problematyki zadań i kompetencji przeprowadzona na gruncie założeń nauki o administracji publicznej może dać interesujące rezultaty w przestrzeni prakseologii – w odniesieniu do skuteczności działania administracji publicznej. Warto więc podkreślić, że odpowiedź na powyższe pytanie – jakie znaczenie dla problematyki jawności oraz jej ograniczeń mają rozważania w przestrzeni teoretycznej związanej z zadaniami i kompetencjami podmiotów administrujących – oscyluje wokół problematyki 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.

Opracowanie to dotyczy tzw. sfery jawności i jej ograniczeń. Sfera ta jest trudna do jednoznacznego zdefiniowania, ponieważ – jak słusznie wskazuje się w literaturze – nie istnieje uzgodniona i zaakceptowana przez doktrynę definicja jawności<sup>5</sup>. Ciekawe ujęcie zagadnienia prezentuje A. Piskorz-Ryń. Zdaniem tej autorki, „jawność należy traktować jako ideę – postulowany stan rzeczy, do którego państwo dąży nie zawsze jednak w praktyce w pełni go realizując. W takim ujęciu jawność jest przeciwieństwem pojęcia tajności. Jawność jest to sposób funkcjonowania państwa, w tym administracji publicznej, w którym jest ono przejrzyste dla każdej osoby zainteresowanej, a przejrzystość ta może zostać ograniczona jedynie wtedy gdy leży to w interesie publicznym”<sup>6</sup>. Autorka podkreśla, że jawność może być rozumiana na różnych poziomach. Pierwszym – jako wolność informacyjna, czyli brak ingerencji ze strony państwa, które nie przeszkadza w zdobywaniu i rozpowszechnianiu informacji, o ile dany podmiot nie narusza prawa. Drugim – jako nieskrępowany dostęp do informacji odnoszących się do różnych sfer życia publicznego i mechanizmów funkcjonowania władzy publicznej, przy czym dostęp ten należy oceniać w kategoriach faktycznych, a nie prawnych. Trzeci jej aspekt odnosi się do prowadzenia przez państwo aktywnej polityki informacyjnej, polegającej przede wszystkim na informowaniu na bieżąco w sposób rzetelny o sprawach publicznych, jak również na popularyzacji przez władzę publiczną swych działań, zarówno przed, jak i po ich realizacji<sup>7</sup>.

Przyjmując wszystkie trzy powyższe aspekty jawności za prawidłowe i cenne, trzeba wskazać, że opracowanie to dotyczy raczej podmiotowego ujęcia sfery jawności w nawiązaniu do skuteczności działania administracji publicznej. W obrębie tych badań sama kwestia dostępu do informacji podmiotów spoza administracji publicznej nie jest tak istotna, jak kwestia rozdziału zadań i kompetencji w obrębie struktur administracji publicznej. Rozważania w tym artykule idą więc w stronę lokalizacji zadań i kompetencji w sferze jawności i jej ograniczeń w nawiązaniu do skuteczności działania administracji w tej sferze.

---

<sup>5</sup> A. Piskorz-Ryń, Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności, s. 42. Zob. E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Leksykon prawa administracyjnego, s. 109.

<sup>6</sup> A. Piskorz-Ryń, Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności, s. 42.

<sup>7</sup> Tamże, s. 43.

## **II. Znaczenie podstawowych teoretycznych pojęć – zadanie i cel, kompetencja, właściwość i zakres działania. Zastosowanie pojęć teoretycznych w ustawach o dostępie do informacji publicznej oraz o ochronie informacji niejawnych**

### **1. Uwagi wstępne**

Dla zagadnienia związanego z teoretycznymi zasadami podziału zadań i kompetencji organów właściwych w sprawach jawności i jej ograniczeń kluczowe znaczenie mają pojęcia zaczerpnięte z teorii prawa, takie jak: zadanie i cel, kompetencja, właściwość oraz zakres działania. Każdemu z tych pojęć można przypisać inne znaczenie, co daje możliwość postrzegania problematyki jawności i jej ograniczeń z różnych perspektyw. Należy dostrzec, że w tekstach naukowych często dochodzi do zamieszania pojęciowego, którego przyczyną jest stosowanie powyższych pojęć w różnych kontekstach i w różnych znaczeniach<sup>8</sup>.

Na potrzeby tego artykułu posłużono się pojęciem podmiotów administrujących. Można zgodzić się ze sformułowaniem, że określenie podmiot administrujący, jako szersze pojęcie o charakterze funkcjonalnym (każdy podmiot władzy publicznej wykonujący funkcje z zakresu administracji publicznej jest podmiotem administrującym, ale nie każdy podmiot administrujący może być zaliczony do podmiotów władzy publicznej), staje się bardzo przydatne, bo jego otwarta formuła pozwala na obejmowanie jego zakresem wszelkich form organizacyjnych wykonywania administracji publicznej w interesie publicznym, niezależnie od formy ustawowego upoważnienia, od tego, czy chodzi o podmiot publiczny, czy niepubliczny (prywatny) posiadający osobowość prawną lub bez tej osobowości, wykonujący funkcje władcze lub działający w formach niewładczych<sup>9</sup>. Jest to na tyle pojemne pojęcie, że istnieje możliwość wykorzystania do także dla celów badania sfery jawności i jej ograniczeń.

### **2. Zadanie i cel**

Zadanie i cel to jedne z najważniejszych teoretycznych pojęć nauki o administracji publicznej oraz nauki o prawie administracyjnym. Pojęcia te mają ścisły związek z zagadnieniami aksjologicznymi i związane są przede wszystkim z funkcjami administracji publicznej, a także funkcjami samego prawa administracyjnego.

---

<sup>8</sup> R. Michalska-Badziak, *Cele i zadania*, s. 267.

<sup>9</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, s. 27.

Jak słusznie podkreśla R. Michalska-Badziak, „pojęcie celu i zadania w doktrynie prawa administracyjnego nie jest jednoznacznie określone”<sup>10</sup>. Ich znaczenie zależy od przestrzeni, w których te pojęcia występują. Z jednej strony można np. mówić o zadaniach i celach administracji publicznej – jako całości, a z drugiej strony można wskazać np. zadania i cele jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw). Powoduje to, że zdefiniowanie – od strony przedmiotowej – zadania i celu może zdawać się trudne, ponieważ znaczenie tych pojęć w dużym stopniu zależy od płaszczyzny, na jakiej się je bada<sup>11</sup>.

Próbując jednak dokonać ich opisu, idąc za wywoдем Z. Cieślaka, można stwierdzić, że „zadanie to stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty, cel natomiast wydaje się być kategorią kierunkową oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Relacja znaczeniowa celu i zadania sprowadza się do relacji tego co ma być osiągnięte w przyszłości do tego co ma być realizowane teraz”<sup>12</sup>. Autor ten pisze dalej, że „cel zatem to skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy, a zadanie – to skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy”<sup>13</sup>. Słusznie zaznacza J. Łukasiewicz, że „kategoria celu działania posiada walory ogólności umożliwiające rozpatrywanie wszelkich form racjonalnej aktywności ludzkiej. Dotyczy to również administracji publicznej, której cele szczególnie wykazują cechy złożoności”<sup>14</sup>. Zdaniem tego autora, rozważania na temat celów administracji można prowadzić w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich, ogólniejsza, dotyczy istoty celów. Druga, bardziej szczegółowa, obejmuje zagadnienia zadań administracji wynikających z celów i sposobu ich formułowania, dotyczy głównego przedmiotu formalizacji, jakim są cele wyrażone zadaniami<sup>15</sup>. Natomiast zdaniem T. Skoczny, zadanie administracji państwowej, to „preskryptywny wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla urzeczywistnienia celu państwa przez jego administrację, za pomocą określonych środków i działań”<sup>16</sup>. Do zakwalifikowania określonego zadania jako zadania administracji państwowej konieczne jest: istnienie celu państwa,

<sup>10</sup> R. Michalska-Badziak, Cele i zadania, s. 267.

<sup>11</sup> Zdaniem M. Tabernackiej, „na gruncie nauk prawnych nie można określać jako «zadanie» nakazu samego, niejako wyabstrahowanego działania, bez prawnego określenia kontekstu jego działania. Czyli zadaniem nie może być samo przyznanie uprawnienia do podejmowania prawnych form działania bez wskazania sytuacji, w której takie działanie należałoby podjąć” – M. Tabernacka, Konstrukcja prawna, s. 410.

<sup>12</sup> Z. Cieślak, Podstawowe pojęcia, s. 82.

<sup>13</sup> Tamże, s. 83.

<sup>14</sup> J. Łukasiewicz, Zarys nauki administracji, s. 123.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> T. Skoczny, O niektórych problemach, s. 3.

którego urzeczywistnieniu ma służyć to zadanie, stwierdzenie, że administracja państwowa jest podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania, ustanowienie środków, które mają służyć realizacji zadania (w sensie preskryptywnym), wskazanie, że w celu wykonania określonego zadania podejmowane są faktycznie dane środki lub działania (w sensie deskryptywnym)<sup>17</sup>. Takie ujęcie zadania i celu skłania do ich postrzegania jako pojęć-narzędzi, którymi posługuje się teoretyk prawa. Biorąc pod uwagę konkretne dziedziny życia i pola aktywności administracji publicznej, wyłaniają się różne „zabarwienia” i konteksty tych pojęć.

Dla omawianego zagadnienia szczególne znaczenie ma pojęcie zadań publicznych. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, z dynamicznego charakteru zadań wynika, że nie można określić zakresu tego pojęcia raz na zawsze<sup>18</sup>. Ponadto wskazuje się, że zadania publiczne należą do zjawisk zmiennych w czasie i przestrzeni, a zarazem zawsze należy je postrzegać w określonych ramach polityczno-prawnych<sup>19</sup>. Zadanie publiczne jest określane jako konstrukcja prawna obejmująca prawny obowiązek osiągnięcia lub utrzymania określonego stanu przez wskazany normatywnie podmiot<sup>20</sup>. Są też one definiowane jako zadania, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach (to te potrzeby są uznawane za czynnik konstytutywny w tworzeniu nowych zadań), a w przypadku samorządu terytorialnego – zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> *M. Stahl*, Zagadnienia ogólne, s. 36. Warto zwrócić uwagę, że w niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego ze szczególną uwagą opisuje się pojęcie zadań publicznych oraz pochodne pojęcia. Jako przykład można wskazać rozważania *E. Schmidta-Assmanna*, który wyróżnia zadania publiczne, zadania państwowe oraz zadania administracyjne. Zdaniem tego autora, pod pojęciem zadań publicznych należy rozumieć „te dziedziny przedmiotowe, w których sprawowanie zadań służy bezpośrednio wspieraniu interesu ogółu poprzez zaspokajanie potrzeb kolektywnych” – *E. Schmidt-Assmann*, Ogólne prawo administracyjne, s. 196. Zadania państwowe są to zadania publiczne, które sprawowane są przez państwo lub podporządkowanych państwu piastunów władzy, a także instytucje międzypaństwowe. Kategorię zadań administracyjnych zdefiniować można jako podzbiór zadań państwowych, które są „przydzielone do sprawowania przez piastunów administracji publicznej. Ich przydzielanie odbywa się poprzez normy zadaniowe albo normy dotyczące właściwości” – tamże.

<sup>19</sup> *D. Kurzyńska-Chmiel*, Oświata jako zadanie publiczne.

<sup>20</sup> *M. Tabernacka*, Konstrukcja prawna, s. 409 i 417.

<sup>21</sup> *M. Stahl*, Zagadnienia ogólne, s. 36. Zdaniem *M. Tabernackiej*, „jeżeli chodzi o określenie prawne zadania publicznego, to niezbędne jest normatywne wskazanie celu oraz określenie kompetencji ze wszystkimi jej elementami, takimi jak określenie organu obowiązującego i uprawnionego do działania, określenie prawnej formy lub form działania właściwych w tym przypadku, a także sytuacji podjęcia danego działania, jednakże o istocie konkretnego zadania przesądza wówczas określony w prawie cel” – *M. Tabernacka*, Konstrukcja prawna, s. 411. Autora wskazuje, że „konstruując model zadania publicznego należy przyjąć jego następujące elementy składowe: określenie zadania publicznego prawem

Można zgodzić się ze stwierdzeniem wyrażonym w literaturze, że w demokratycznym państwie prawa zadania publiczne mogą być ustanowione wyłącznie w drodze ustawy zasadniczej lub zwykłej<sup>22</sup>. Normatywne wyznaczenie zadania publicznego oznacza więc, po pierwsze określenie go normą zadaniową w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.<sup>23</sup>, akcie prawa ustrojowego lub w innym akcie zawierającym normy zadaniowe oraz po drugie, prawne określenie kompetencji, na podstawie której zadanie to będzie wykonywane. Zadania publiczne w państwie realizującym zasady demokratycznego państwa prawnego muszą być określone w prawie powszechnie obowiązującym aktem normatywnym rangi ustawy, nie mogą być ustanawiane w aktach normatywnych podstawowych pochodzących od władzy wykonawczej<sup>24</sup>.

Z zagadnieniem zadań łączy się także ściśle kwestia dotycząca norm – w teorii prawa odróżnia się bowiem tzw. normy zadaniowe<sup>25</sup>. Normy zadaniowe można scharakteryzować jako określające treść administracji poprzez bezpośrednie odniesienie do wartości uznanych przez prawodawcę<sup>26</sup>. Przyjmuje ona postać nałożonego na określony podmiot obowiązku działania nakierowanego na realizację jakiejś wartości. Jednocześnie podmiotowi temu przysługuje możliwość nieskrępowanej normatywnie oceny warunków podjęcia działania i swoboda decyzji w kwestii sposobu działania<sup>27</sup>. Wobec tego *differentia specifica* norm zadaniowych stanowi właśnie intencjonalne niedookreślenie uprawnień i form działania, które będą najodpowiedniejsze z punktu widzenia realizacji założonych wartości<sup>28</sup>. Zdaniem Z. Cieślaka, „to bezpośrednie odniesienie przyjmuje postać nałożonego na organ administracji publicznej normatywnego obowiązku działania, nakierowanego na realizację jakiejś wartości”<sup>29</sup>. Specyfiką norm

---

powszechnie obowiązującym; wykonywanie zadania publicznego w formach prawnych; wykonywanie zadania publicznego według procedur określonych prawem; finansowanie zadania publicznego przez środki zapewnione przez państwo; poddanie wykonania zadania publicznego kontroli sprawowanej przez organy państwa” – M. Tabernacka, Konstrukcja prawna, s. 411.

<sup>22</sup> I. Sierpowska, Pomoc społeczna.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP.

<sup>24</sup> M. Tabernacka, Konstrukcja prawna, s. 412. Inspirujące rozważania w tym zakresie przedstawia R. Stasikowski. Zdaniem tego autora, „ustalenie katalogu zadań publicznych następuje co do zasady mocą decyzji ustawodawcy. Granice «obecności» państwa w życiu społecznym zakreślone są w Konstytucji RP. Jest to jednak regulacja ramowa, która nie pozwala na wskazanie pełnego katalogu zadań publicznych. Można więc stwierdzić, iż Konstytucja RP wskazuje na sfery, w których pożądana jest obecność władzy publicznej i cele, które mają zostać dzięki temu osiągnięte – R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna, s. 57.

<sup>25</sup> Zob. Z. Cieślak, Rodzaje norm, s. 58.

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Wyr. TK z 16.4.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 44.

<sup>28</sup> Wyr. TK z 16.4.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 44.

<sup>29</sup> Z. Cieślak, Rodzaje norm, s. 60.

zadaniowych jest także to, że podstawowe środki prawne egzekwowania norm zadaniowych oraz określania konsekwencji ich niewykonania lub nienależytego wykonania podejmuje organ wyższego stopnia nad podmiotem zobowiązanym, stosownie do typu stosunków ustrojoprawnych je łączących (kierowniczych, nadzorczych lub koordynacyjnych)<sup>30</sup>.

Pojęcia zadania i celu w procesie administrowania są niezwykle istotne. Łączą się one z pewnymi określonymi, długofalowymi zamierzeniami, które zostały przyjęte lub będą przyjęte do realizacji. Także w sferze jawności i jej ograniczeń pojęcia zadania i celu są istotne, gdyż wyznaczają kierunki działania podmiotów administrujących. Podstawowe zadania i cele w tej sferze są oczywiście wyrażone w poszczególnych ustawach, pewne istotne elementy da się też wyinterpretować z postanowień Konstytucji RP. W omawianej sferze można mówić o pewnym nadrzędnym celu, o którym wspomniała A. Piskorz-Ryń, konstruuując płaszczyzny rozumienia pojęcia jawności. Autorka ta zwróciła bowiem uwagę, że „jawność należy traktować jako ideę – postulowany stan rzeczy, do którego państwo dąży nie zawsze jednak w praktyce w pełni go realizując, oraz że jawność to sposób funkcjonowania państwa, w tym administracji publicznej (...)”<sup>31</sup>. Dlatego też wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że w tym przypadku szeroko rozumianą jawność da się 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<sup>32</sup>. Stąd pojawia się kwestia ochrony pewnych informacji. Te dwa – jakże skrajne cele działania państwa (a w jego obrębie administracji publicznej) – wyznaczają właśnie przestrzeń jawności i jej ograniczeń<sup>33</sup>. Poszczególne ustawy wskazują zadania podmiotów administrujących – jednym z takich zadań jest np. udostępnianie informacji publicznej.

---

<sup>30</sup> Tamże. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (w związku z analizą zadań jednostek samorządu terytorialnego) zwrócono uwagę, że źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawa materialnego. Zawarte natomiast w ustawie o samorządzie gminnym tzw. normy zadaniowe, mówiące o zaspokojeniu przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty, jak np. w zakresie edukacji, nie dają podstaw do konstruowania indywidualnych praw i żądań, ani nie legitymują do zaskarżania zarządzeń w takich sprawach – wyr. NSA z 1.3.2005 r., OSK 1437/04, Wok. 2005, Nr 8.

<sup>31</sup> A. Piskorz-Ryń, Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności, s. 42.

<sup>32</sup> Art. 1 ust. 1 OchrInfNiejU.

<sup>33</sup> Zob. też: W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, s. 91.



### 3. Kompetencja

W literaturze zwraca się uwagę, że poglądy doktryny w zakresie definiowania pojęcia kompetencji można podzielić na trzy grupy. Pierwsza z nich charakteryzuje się unikaniem zdecydowanych wypowiedzi na temat przyjmowanego rozumienia kompetencji. Drugiego rodzaju podejście polega na prezentacji rozbudowanych definicji kompetencji. Trzeci typ podejścia do określania kompetencji jest charakterystyczny dla autorów, którym precyzyjna definicja tego pojęcia jest niezbędna do prowadzenia rozważań nad innymi, związanymi z kompetencją zagadnieniami<sup>34</sup>.

Pojęcie kompetencji określa się jako sytuację prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną jako tego, który dokonując określonego ciągu czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych prostych wykonuje czynności konwencjonalne doniosłe prawnie, a przez to ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny, ustanawiając, zmieniając lub uchylając normy (reguły)<sup>35</sup>. Podkreśla się również, że „podstawowym przedmiotem kompetencji w zakresie czynności prawnych jest stosowanie prawa, rozumiane jako konkretyzowanie praw i obowiązków podmiotów administrowanych, oraz jego tworzenie, przez które rozumie się wprowadzanie do systemu prawnego norm generalno-abstrakcyjnych<sup>36</sup>.

Zdaniem *J. Zimmermanna*, kompetencja w swojej warstwie ustrojowej wyznacza i sytuuje organy administracji publicznej, a także inne podmioty administrujące, działające w ramach administracji publicznej, nie ze względu na rodzaj i cel swojego działania, ale właśnie ze względu na przyznaną kompetencję. W warstwie materialnej, a także procesowej daje ona upoważnienie do działania w formach przewidzianych w prawie administracyjnym. Bez kompetencji nie mógłby zatem istnieć urząd administracji publicznej, a także nie mógłby on w ogóle funkcjonować<sup>37</sup>. W literaturze odróżnia się trzy ujęcia kompetencji: kompetencję jako zdolność lub możliwość działania, kompetencję jako upoważnienie oraz kompetencję jako uprawnienie<sup>38</sup>. W pierwszym ujęciu oznacza to, że organ kompetentny to organ, który posiada prawną możliwość podjęcia działania, które zostało sformułowane w normie, przyznającej mu kompetencję. Może on działać, jego działanie jest prawnie dopuszczone i jego działanie jest prawnie skuteczne. Kompetencja jest więc w tym ujęciu atrybutem dotyczą-

---

<sup>34</sup> *M. Matczak*, Kompetencja organu, s. 36 i n.

<sup>35</sup> Tamże, s. 184.

<sup>36</sup> *M. Matczak*, Kompetencja w prawie administracyjnym, s. 382.

<sup>37</sup> *J. Zimmermann*, Aksjomaty prawa administracyjnego, s. 161.

<sup>38</sup> *M. Matczak*, Kompetencja organu, s. 37.

cym działania<sup>39</sup>. Drugi sposób ujmowania kompetencji w prawie administracyjnym to traktowanie jej jako upoważnienia do działania. Kompetencja administracyjna w tym znaczeniu powinna być zawsze odnoszona do konkretnego działania w konkretnej sprawie administracyjnej, a nie do całości działań tego organu<sup>40</sup>. Trzecie ujęcie nawiązuje do teoretyczno-prawnego podziału na uprawnienia i obowiązki i stawia uprawnienie organu w opozycji do odpowiadającego mu obowiązku podmiotu administrowanego, który powinien się podporządkować rozstrzygnięciu organu<sup>41</sup>. *J. Boć* przedstawił zagadnienie w ujęciu statycznym i dynamicznym. Ujęcie statyczne ma obrazować wyłączenie wszystkich kompetencji z całości porządku prawnego, wyłączenie to może być odniesione do określonej kategorii organów, czy określonego organu. Ujęcie dynamiczne zaś ma obrazować przesłanki formułowania kompetencji i wiązania ich z określonym w strukturze poziomem organizacji, warunki ich uruchomienia, a także skutki ich realizacji lub skutki bezczynności w tym zakresie<sup>42</sup>. Z drugiej strony możemy odnaleźć w literaturze kontekst relacji poziomej oraz kontekst relacji pionowej ujęcia kompetencji. W kontekście relacji poziomej pojęcie kompetencji dotyczy sytuacji prawnej organu administracji publicznej w odniesieniu do sytuacji innych organów pozostających na tym samym poziomie hierarchicznym. W kontekście tym prowadzi się analizy, których celem jest wyselekcjonowanie działań podejmowanych przez jeden konkretny organ. W kontekście relacji pionowej termin kompetencja pojawia się w aspekcie relacji między danym organem administracji publicznej a podmiotami mu podporządkowanymi, do których należą podmioty administrowane lub inne organy administracji, np. organy podporządkowane w relacji nadzoru<sup>43</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, na potrzeby niniejszych badań można przyjąć definicję zaproponowaną przez *W. Góralczyka*, którego zdaniem kompetencja to „przynana prawem zdolność do ciągłego lub powtarzalnego podejmowania przez organ państwa czynności prawnych oraz takich czynności faktycznych, które bezpośrednio wiążą się z czynnościami prawnymi”<sup>44</sup>. Jest to pojemna definicja, która ma szeroki charakter i w związku z tym można ją uznać za właściwą w ramach omawianej problematyki.

Z pojęciem kompetencji powiązana jest norma kompetencyjna. Tutaj warto przytoczyć rozważania *Z. Ziemińskiego*, którego zdaniem norma kompetencyjna to taka norma, która „udziela jakiemuś podmiotowi kompetencji do działa-

---

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne* 2000, s. 130.

<sup>43</sup> *M. Matczak*, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, s. 361.

<sup>44</sup> *W. Góralczyk jr.*, *Zasada kompetencyjności*, s. 32.

nia<sup>45</sup>. Norma ta określa tylko potencjalną (formalną) relację między podmiotem kompetencji a osobą tej kompetencji podległą, która to relacja póki co (bez aktu jej wykonania) nie da się skonkretyzować, ani gdy chodzi o osoby uczestniczące w takim abstrakcyjnym stosunku prawnym, ani, gdy chodzi o treść obowiązku<sup>46</sup>. Norma kompetencyjna jest więc pewnego rodzaju „nośnikiem” dla samej kompetencji. Najpierw powinna zostać ustanowiona taka norma, która dopiero w rezultacie może doprowadzić do wykorzystania przez dany podmiot administrujący swojej kompetencji. Normy te wyznaczają przedmiotowo-podmiotowe granice sformalizowanej w stopniu co najmniej dostatecznym aktywności podmiotów<sup>47</sup> i łączone są z możliwością posługiwania się prawnymi formami działania.

Konstrukcja kompetencji podmiotów administrujących wymaga szczególnej uwagi przede wszystkim tam, gdzie może dochodzić do ingerencji w uprawnienia obywateli. Taką przestrzenią jest z pewnością sfera jawności i jej ograniczeń. Kompetencja może oznaczać tu np. umocowanie w prawie podmiotu administrującego do stosowania różnego rodzaju środków władczych, w tym przede wszystkim tych nakierowanych na ochronę informacji. Konstruowanie regulacji prawnej w tego rodzaju warunkach wymaga bardzo precyzyjnego i jednoznacznego sformułowania przepisów. Pożądane byłoby tu więc np. uważne stosowanie konstrukcji uznania administracyjnego, czy pojęć niedookreślonych, które często pojawiają się w przepisach związanych z tajemnicami prawnie chronionymi<sup>48</sup>.

#### **4. Inne pochodne pojęcia (właściwość, zakres działania)**

Pojęcie właściwości w teorii prawa jest dyskusyjne, a w literaturze przedstawiono wiele jego definicji<sup>49</sup>. Zdaniem A. Wiktorowskiej, pojęcie właściwości ma to samo znaczenie, co pojęcie kompetencji<sup>50</sup>. Autorka pisze dalej, że można wyróżnić kilka rodzajów właściwości, czyli kompetencji. Wskazuje właściwość miejscową, rzeczową instancyjną i funkcjonalną<sup>51</sup>. R. Michalska-Badziak stwierdza, że termin „właściwość” z reguły odnosi się do miejsca (właściwość miejscowa) oraz przedmiotu działania (właściwość rzeczowa) danego organu administracyjnego, oraz że normy regulujące właściwość określają pod-

---

<sup>45</sup> Z. Ziemiński, *Kompetencja*, s. 33.

<sup>46</sup> A. Bator, *Kompetencja w prawie*, s. 92.

<sup>47</sup> Wyr. TK z 16.4.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 44.

<sup>48</sup> Zob.: M. Szyrski, *Analiza wybranych tajemnic*, s. 990.

<sup>49</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 91.

<sup>50</sup> A. Wiktorowska, *Zakres działania*, s. 107.

<sup>51</sup> Tamże.

miot administrujący i zakres powierzonych mu spraw<sup>52</sup>. W innym opracowaniu wskazuje się natomiast, że właściwość organów administracji publicznej to zdolność prawna organu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym. W takim postępowaniu, w zależności od tego, na jakiej podstawie organ administracji publicznej nabył zdolność do rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy, można wyróżnić dwa rodzaje właściwości: właściwość ustawową (rzeczowa i miejscowa) oraz właściwość delegacyjną<sup>53</sup>. *B. Adamiak* także łączy właściwość z kompetencją, wskazując na istnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem tej autorki, przez pojęcie zdolności prawnej organów administracji publicznej rozumiemy „zespół przesłanek decydujących o zdolności do podejmowania czynności procesowych i czynności materialnoprawnych w postępowaniu administracyjnym”<sup>54</sup>. Można więc wyróżnić ogólną i szczególną kompetencję organów administracji publicznej. Ogólna kompetencja to zdolność prawna organów administrujących do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania, natomiast kompetencja szczególna to zdolność prawna organów administrujących do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania<sup>55</sup>. Zdaniem autorki, kompetencję szczególną wyznaczają właściwość oraz wyłączenie ze sprawy<sup>56</sup>.

Wydaje się jednak, że pomimo przytoczonych wyżej poglądów doktryny można dokonać rozróżniania pojęciowego w tej materii. Chyba nieprecyzyjne byłoby przyjęcie, że pojęcie kompetencji jest tożsame z pojęciem właściwości. Odróżnienie tych pojęć jest związane z wyodrębnieniem trzech gałęzi prawa administracyjnego (prawo ustrojowe, materialne i procesowe). Pojęcie właściwości należy zaklasyfikować do grupy pojęć służących prawu procesowemu. Trzeba zgodzić się z twierdzeniem, że pojęcie właściwości ma charakter proceduralny i jest procesową odmianą kompetencji<sup>57</sup>. Dlatego słuszność ma *W. Chróścielewski*, że właściwość organu to jego zdolność prawna do rozstrzygnięcia w trybie postępowania administracyjnego określonej kategorii spraw<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> *R. Michalska-Badziak*, Cele i zadania, s. 267.

<sup>53</sup> *B. Adamiak*, Organ prowadzący postępowanie, s. 115.

<sup>54</sup> Tamże, s. 111.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Tamże, s. 115.

<sup>57</sup> *P. Przybysz*, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 91. W literaturze stwierdza się nawet, że pojęcie kompetencji jest szersze od pojęcia właściwości w rozumieniu przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 14.6.1960 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej jako: KPA), ponieważ obejmuje także upoważnienie do stanowienia aktów normatywnych oraz do podejmowania działań innych, niż wydawania decyzji czy postanowienia – *P. Przybysz*, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 91.

<sup>58</sup> *W. Chróścielewski*, Organ administracji publicznej, s. 67.

W związku z tym także w Kodeksie postępowania administracyjnego rozróżnia się dwa rodzaje właściwości: rzeczową i miejscową, a w literaturze jest również wyodrębniany trzeci rodzaj właściwości: właściwość funkcjonalna, zwana także właściwością instancyjną. Przez właściwość rzeczową rozumie się zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i załatwiania spraw danej kategorii. Właściwość miejscowa oznacza natomiast zdolność prawną organu administracji do załatwiania spraw (mieszczących się w zakresie jego właściwości rzeczowej) na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju<sup>59</sup>.

W doktrynie odróżnia się jeszcze pojęcie zakresu działania. Wskazuje się, że zakres działania organu obejmuje tylko wyliczenie spraw, jakimi organ się zajmuje<sup>60</sup>, i że jest on zwykle określony w przepisach ustrojowych, powołujących dany organ<sup>61</sup>. Określają one bowiem tylko sferę spraw, w których organ powinien wykorzystywać swoje kompetencje, sferę, nad którą powinien czuwać, zbierać odpowiednie informacje itp. Natomiast do podjęcia konkretnych działań władczych konieczny jest, obok przepisu określającego zakres działania, przepis upoważniający do podjęcia takiego działania, czyli przepis kompetencyjny<sup>62</sup>.

Pojęcie właściwości oraz zakresu działania mają dla sfery jawności i jej ograniczeń znaczenie przede wszystkim „techniczne”. Związane są z wykonywaniem czynności podmiotów administrujących w tej sferze. Jeżeli przyjąć – o czym była mowa wcześniej – że właściwość łączy się z aktywnością podmiotu w postępowaniu administracyjnym, to przy użyciu tego właśnie pojęcia będzie można zdefiniować postulaty związane np. z trybem postępowania administracyjnego, w tym z zagadnieniem instancyjności w takim postępowaniu.

<sup>59</sup> P. Przybyśz, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 91.

<sup>60</sup> A. Wiktorowska, Zakres działania, s. 107.

<sup>61</sup> Tak też: S. Cieślak, Praktyka organizowania, s. 39.

<sup>62</sup> A. Wiktorowska, Zakres działania, s. 107. Skomplikowaną materię, jaką stanowi zdefiniowanie pojęcia zakresu działania znakomicie uchwycił B. Majchrzak, analizując kwestię znaczenia tego pojęcia na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. Autor ten doszedł do wniosku, że „pojęcie zakresu działania podmiotu (występujące w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP), mimo tożsamości brzmienia w stosunku do określenia stanowiącego «podstawowe pojęcie nauki prawa administracyjnego», w ograniczonym stopniu może być interpretowane przez pryzmat ustaleń doktryny administracyjnoprawnej” – B. Majchrzak, Zakres działania podmiotu, s. 258. Zdaniem B. Majchrzaka, odwołanie się do doktryny w pełnym zakresie (*ergo* utożsamianie znaczenia tych dwóch jednobrzmiących terminów) oznaczałoby bowiem niezgodne z racją ustrojodawcy ograniczenie funkcji ochronnej art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji RP, pełnionej w odniesieniu do interesu grupowego wspólnot wskazanych pośrednio w tym przepisie ustawy zasadniczej – B. Majchrzak, Zakres działania podmiotu, s. 258. Analiza przeprowadzona przez B. Majchrzaka wskazuje, że pojęcia zaczerpnięte z teorii prawa (tzw. podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego) należy zawsze interpretować, biorąc pod uwagę konkretny zestaw przyjętych wartości i celów.

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

### A. Uwaga wstępna

Analizy zastosowania przez prawodawcę teoretycznych pojęć, które omówiono we wcześniejszej części opracowania, można dokonać na gruncie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej.

### B. Zastosowanie pojęcia „zadanie”

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 m.in. następujące zastosowania:

- 1) **pojęcie „zadania” powiązane z konkretnym podmiotem administrującym:**
  - a) art. 10 ust. 1 pkt 2 OchrInfNieju – 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;
  - b) art. 10 ust. 2–3 OchrInfNieju – SKW realizuje **zadania** w odniesieniu do (...), ABW realizuje **zadania** w odniesieniu do (...);
  - c) art. 12 ust. 6 pkt 3 OchrInfNieju – Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia **zadania** funkcjonariuszy ABW oraz funkcjonariuszy lub żołnierzy SKW nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne;
  - d) art. 15 ust. 1 OchrInfNieju – **do zadań** pełnomocnika ochrony należy: (...);
  - e) art. 47 ust. 1 pkt 8 OchrInfNieju – Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia: podstawowe **zadania** kierownika kancelarii;
  - f) art. 47 ust. 5 pkt 3 OchrInfNieju – 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:**
  - a) art. 5 ust. 2 pkt 1 OchrInfNieju – 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;

- b) art. 5 ust. 4 OchrInfNiejU – 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;
  - c) art. 21 ust. 3 OchrInfNiejU – 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:**
- a) art. 2 pkt 13 OchrInfNiejU – w rozumieniu ustawy: przedsiębiorcą – jest przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>63</sup> 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**;
  - b) art. 54 ust. 1 OchrInfNiejU – warunkiem dostępu przedsiębiorcy do informacji niejawnych w związku z wykonywaniem umów albo **zadań wynikających z przepisów prawa** (...).

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”:**

- a) art. 4 ust. 1 DostInfPublU – obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące **zadania publiczne** (...);
- b) art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPublU – 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** (...);
- c) art. 5 ust. 3 DostInfPublU – nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu

---

<sup>63</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 584, dalej jako: SwobDzGospU.

- 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;
- d) art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c DostInfPublU – 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;
  - e) art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b DostInfPublU – udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania **zadań publicznych** i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej;
  - f) art. 9a ust. 2 pkt 7 DostInfPublU – do przekazania, w celu udostępnienia w centralnym repozytorium, posiadanego zasobu informacyjnego oraz metadanych opisujących jego strukturę, a także ich systematycznego weryfikowania i aktualizowania są obowiązane: państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania **zadań publicznych** (...);
  - g) art. 23a ust. 4 pkt 2 DostInfPublU – przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do: przekazywania informacji publicznych między podmiotami wykonującymi **zadania publiczne** (...);
  - h) art. 23d ust. 2 DostInfPublU – w przypadku gdy ponowne wykorzystywanie informacji publicznej jest dokonywane przez podmioty wykonujące **zadania publiczne** w ramach działalności wykraczającej poza realizację takich zadań, warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej lub opłaty powinny zostać określone na takich samych zasadach jak w przypadku innych użytkowników;
  - i) art. 23e ust. 1 DostInfPublU – udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania nie może wprowadzać ograniczenia korzystania z tej informacji przez innych użytkowników, chyba że jest to niezbędne dla prawidłowego wykonywania **zadań publicznych**;
- 2) **pojęcie „zadania” stosowane w innym ujęciu:**
- a) art. 5 ust. 3 DostInfPublU – 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;**

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

### C. Stosowanie pojęcia „kompetencja”

W ustawie o ochronie informacji niejawnych samo pojęcie kompetencji nie występuje. Ustawodawca przyjął tutaj konstrukcję przepisów polegającą na wskazaniu wyliczenia przypisanego danemu podmiotowi administrującemu. Ustawa ta posługuje się natomiast takim pojęciem jak „mają prawo do” (np. art. 12 ust. 1, art. 11 ust. 4).

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

- 1) art. 6. ust. 1 pkt 2 lit. c DostInfPublU – udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: przedmiocie działalności i **kompetencjach;**
- 2) art. 6. ust. 1 pkt 2 lit. d DostInfPublU – udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich **kompetencjach;**
- 3) art. 6 ust. 2 DostInfPublU – 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.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę przepisów zamieszczonych tylko w dwóch ustawach – o dostępie do informacji publicznej oraz ustawie o ochronie informacji niejawnych – można postawić pytanie o to, w jaki sposób tak różne zastosowania tych samych pojęć przez ustawodawcę wpływa na interpretację regulacji prawnej?

Na wstępie 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 (np. odnośnie do kształtowania pozycji ustrojowej podmiotów administrujących), z drugiej strony używa tych samych pojęć w potocznym znaczeniu (np. używanie pojęcia „właściwość” w znaczeniu: „odpowiedni” lub „prawidłowy”<sup>64</sup>). Nie można stwierdzić jednoznacznie, że

---

<sup>64</sup> Ustawa o dostępie do informacji publicznej posługuje się pojęciem właściwości w nawiązaniu do opisu pozycji ustrojowej ministra. W art. 9 odnajdziemy takie określanie, jak: „minister właściwy do spraw informatyzacji”. Natomiast ustawa o ochronie informacji niejawnych posługuje się pojęciem „właściwość” częściej. Przykłady grup takich zastosowań są następujące: łączenie pojęcia „właściwość”

jest to błąd, jednakże wskazuje to na brak konsekwencji, który może prowadzić w rezultacie do odmiennych interpretacji prawa<sup>65</sup>. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na to, że zgodnie z treścią § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>66</sup>, do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Mamy tu do czynienia z jedną z absolutnie podstawowych zasad związanych z tworzeniem aktów prawnych – a mianowicie zasadą konsekwencji terminologicznej. W literaturze zwraca się uwagę, że Sąd Najwyższy nazwał wyżej wyrażoną zasadę „fundamentalną zasadą dobrej roboty prawodawczej”, uznając ją za „jedno z podstawowych założeń tzw. racjonalnego ustawodawcy”<sup>67</sup>. Prawodawca, który nie stosuje się do powyższych zasad, naraża się na to, że stworzony przez niego akt prawny będzie interpretowany niezgodnie z jego intencjami. Naraża się także na zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawnych<sup>68</sup>.

Odpowiadając tym samym na postawione wyżej pytanie, trzeba przychylić się do stwierdzenia, że stosowanie tych samych pojęć w różnych znaczeniach w przypadku aktu normatywnego ma jednak znaczenie – przede wszystkim w obrębie norm ustrojowych, których interpretacja przekłada się bezpośrednio na stosowanie np. prawa administracyjnego materialnego. Podział zadań i kompetencji musi być przejrzysty i zrozumiały. Przejrzystość polega nie tylko na tym, że znana jest lokalizacja danego zadania czy kompetencji (wiadomo jest, który podmiot administrujący czym się zajmuje), ale także na tym, że określony jest zakres przedmiotowy danego zadania, czy kompetencji. Tymczasem w przepisach obserwujemy w niektórych miejscach brak jednomyślności co do tego,

---

z pojęciem organu lub innego podmiotu administrującego: „ABW i SKW, nadzorując funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych pozostających w ich właściwości określonej w ust. 2 i 3” (art. 10 ust. 1), „właściwy organ” (art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 5), „organ właściwy do przeprowadzenia kolejnego postępowania sprawdzającego” (art. 33 ust. 2), „może na żądanie osoby sprawdzanej lub z urzędu zlecić właściwemu podmiotowi przeprowadzenie dodatkowych czynności” (art. 36 ust. 3, 6, 7), „minister właściwy” (art. 34 ust. 5), „postanowienie stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy podmiot postępowania co do przyczyn wznowienia oraz rozstrzygnięcia co do istoty sprawy” (art. 39 ust. 8); użycie pojęcia „właściwy” w znaczeniu „odpowiedni” lub „prawidłowy”: „kancelaria tajna stanowi wyodrębnioną komórkę organizacyjną, w zakresie ochrony informacji niejawnych podległą pełnomocnikowi ochrony, obsługiwana przez pracowników pionu ochrony, odpowiedzialną za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów uprawnionym osobom” (art. 42 ust. 4); „kierownik jednostki organizacyjnej akceptuje wyniki procesu szacowania ryzyka dla bezpieczeństwa informacji niejawnych oraz jest odpowiedzialny za właściwą organizację bezpieczeństwa teleinformatycznego” (art. 49 ust. 7).

<sup>65</sup> Zob. D. R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. IV.

<sup>66</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, dalej jako: ZTPR.

<sup>67</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*, s. 110.

<sup>68</sup> Tamże.

co jest zadaniem, a co kompetencją podmiotu administrującego. Przywołując wskazane wyżej przykłady dotyczące zastosowania pojęć „zadanie” i „kompetencja” w ustawie o ochronie informacji niejawnych oraz przyjmując zaprezentowaną wcześniej koncepcję zadania powiązanego z celem, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że mamy do czynienia z przejrzystą regulacją. Jako przykład można wskazać treść art. 15 OchrInfNieJ, 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). Podobna sytuacja występuje w związku z treścią art. 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19.12.2013 r. w sprawie szczegółowych zadań pełnomocników ochrony w zakresie ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych<sup>69</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, trzeba stwierdzić, że istnieje ciągła konieczność opisu teoretycznych pojęć. Niestety, ale żłudne jest, że tego rodzaju pojęcia zostały już szeroko w doktrynie omówione i w związku z tym nie ma już konieczności dokonywania tego rodzaju analiz. Wraz z postępującą modernizacją struktur administracji publicznej i ich rozwojem pojawiają się nowe aspekty badawcze, którym musi wychodzić naprzeciw także teoria prawa.

### **III. Dostosowanie zadań i kompetencji do organizacji administracji publicznej – jako droga do skuteczności działania administracji publicznej?**

#### **1. Skuteczność działania administracji publicznej**

Biorąc pod uwagę zasady podziału zadań i kompetencji podmiotów administrujących, wydaje się, że – co wskazano już na wstępie tego opracowania – istotne miejsce zajmuje tu kwestia skuteczności działania administracji publicznej. Pytania o to, jak lokalizować zadania i kompetencje (np. na jakim poziomie struktur) w administracji publicznej dotyczą właśnie szeroko rozumianego zagadnienia skuteczności. Trudno byłoby jednoznacznie i wyczerpująco udzielić odpowiedzi na pytanie, czym jest owa skuteczność administracji publicznej, ponieważ na tę kwestię składa się wiele różnorodnych czynników<sup>70</sup>. Czynniki te dodatkowo są powiązane z zupełnie odmiennymi przestrzeniami badawczymi,

---

<sup>69</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1660, dalej jako: PełnOchrR.

<sup>70</sup> Szeroko na ten temat zob. *I. Skrzydło-Niżnik*, Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej, s. 229.