



Andrzej Szmyt

Uniwersytet Gdański

Z PARLAMENTARNEJ PROBLEMATYKI DOSTĘPU DO INFORMACJI

1. W sprawie odmowy udzielenia posłowi informacji objętej klauzulą „poufne”

W dniu 1 października 2012 r. poseł Tomasz Kaczmarek poinformował pisemnie Marszałek Sejmu Ewę Kopacz, iż w dniu 7 września 2012 r. Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odmówiła udzielenia mu informacji objętej klauzulą „poufne”. Mając powyższe na względzie, poseł wniósł o podjęcie przez Marszałek Sejmu w tej sprawie interwencji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów celem wyegzekwowania obowiązków ciążących – zdaniem posła – na tym urzędzie¹, w związku z wystąpieniem posła o udostępnienie mu informacji zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora².

Poseł T. Kaczmarek stwierdzał w swym piśmie, że wykonując obowiązki posła na Sejm RP, wynikające m.in. z członkostwa w sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, zwrócił się w kancelarii tajnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o informacje, kiedy Prezes Rady Ministrów zapoznał się z notatką Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie „Amber Gold” oraz kiedy i komu ją przesłał. Na miejscu Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych KPRM, po konsultacji z Szefem KPRM, udzieliła posłowi informacji, iż dane te objęte są tajemnicą o klauzuli „poufne”, oraz że decyzję o tym, czy je posłowi udostępnić może podjąć wyłącznie Szef KPRM, co jednak nie nastąpiło. Ponadto – według relacji posła – został on poinformowany, iż odpowiedź w przedmiocie udzielenia tych informacji zostanie mu przesłana w terminie późniejszym, co jednak – do dnia pisemnej interwencji posła T. Kaczmarka u Marszałek Sejmu – także nie nastąpiło.

¹ Z pisma z dnia 8 października 2011 r. Szefa Kancelarii Sejmu (sygn. GMS-WP-112-332/12) do dyrektora Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.

Poseł T. Kaczmarek w swym piśmie podkreślał, że zgodnie z załącznikami nr 2 i 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych³ informacja o tym, kto i kiedy zapoznał się z dokumentem niejawnym nie jest klauzulowana, co – jego zdaniem – jest zgodne z art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁴, co oznacza brak podstawy prawnej do uznania, że informacja ta wymaga szczególnej ochrony. Skoro więc – jak poseł stwierdzał w swym piśmie – nadawca i odbiorca meldunku z dnia 24 maja 2012 r. są jawnymi instytucjami, numer dokumentu nie stanowi tajemnicy, jak również data dzienna nie jest prawnie chroniona, to „w opisanej sytuacji mamy do czynienia z zawyżeniem klauzuli dokumentu tj. dziennika, za którym przedmiotowy dokument jest wypożyczany”.

Zdaniem posła, żaden z przepisów art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych „nie zezwala na objęcie tajemnicą czegoś, co w sposób oczywisty tą tajemnicą objęte być nie może”. Dodaje on przy tym, że Prezes Rady Ministrów, jego rzecznik prasowy oraz Minister Spraw Wewnętrznych ujawnili już w mediach prawie wszystkie szczegóły dotyczące tego dokumentu: znany jest nadawca, odbiorca, data przesłania, adresaci (do których został następnie przesłany), tryb nadania (art. 18 ustawy o ABW oraz AW), jak również przedmiot, o którym traktuje. Poseł konkluduje więc, że skoro powyższe informacje są jawne, „to nie jest możliwe, aby zgodnie z prawem data pobrania dokumentu przez Prezesa Rady Ministrów oraz zadekretowania go na innych członków Rady Ministrów (wiadomo, że był to Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Transportu i Infrastruktury, Szef Komisji Nadzoru Finansowego) była objęta jakąkolwiek prawnie chronioną tajemnicą”.

Ostatecznie też poseł T. Kaczmarek w piśmie podkreślał, że nawet jeśli dane, o które zabiega, „objęte byłyby zgodnie z prawem klauzulą „poufne”, to – na mocy art. 19 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w związku z art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych – wiedza ta powinna zostać mu przekazana, bowiem jako poseł na Sejm posiada dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne”.

Na marginesie powyższych uwag posła należy na wstępie zaznaczyć, iż przedmiotem dalszych uwag nie jest weryfikacja podanej w piśmie faktografii, a jedynie rekonstrukcja adekwatnej strony prawnej kwestii dostępu posła do informacji niejawnych. Warto też dla jasności podkreślić, iż poseł T. Kaczmarek nie zabiegał tu o dostęp do treści notatki ABW z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie „Amber Gold”, a jedynie o ujawnienie z dokumentu typu „dziennika ewidencyjnego” informacji o tym, kiedy Prezes Rady Ministrów ze wspomnianą notatką ABW się zapoznał oraz kiedy i komu ją przysłał.

³ Dz. U. Nr 276, poz. 1631.

⁴ Dz. U. Nr 182, poz. 1228.

W przywołanych uwagach posła T. Kaczmarka istotnym normatywnie punktem wyjścia jest przywołany przezeń art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, w wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Zgodnie zaś z ust. 2 tegoż artykułu ustawy „zasady i tryb udostępniania posłom i senatorom informacji niejawnych określają przepisy o ochronie informacji niejawnych”. Przepisy ust. 2 postrzegać trzeba łącznie z wymogami z ust. 1 przywołanego artykułu, ale w omawianej sprawie trzy potrzebne wymogi wydają się – *prima facie* – spełnione, mianowicie działanie posła w wykonywaniu mandatu, zakaz naruszania dóbr osobistych innych osób oraz nakierowanie działania na działalność organu administracji rządowej. Co jednak najistotniejsze, art. 19 ust. 2 dokonuje – co do zasad i trybu udostępnienia posłowi informacji niejawnych – odesłania do przepisów o ochronie informacji niejawnych.

W powyższym zakresie podstawowe znaczenie ma wspomniana już ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Określa ona „zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby albo mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej, albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania” (art. 1 ust. 1), zwanych „informacjami niejawnymi”. Ustawa określa więc m.in. zasady klasyfikowania tych informacji, organizowania ich ochrony, przetwarzania ich, jak też postępowania sprawdzającego prowadzonego w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowywania tajemnicy. Informacje niejawne mogą bowiem być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym [...] – art. 4 ust. 1, przy czym jeżeli przepisy odrębnych ustaw (jak np. art. 19 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła lub senatora) uprawniają do dostępu do informacji niejawnych, to uprawnienia te są realizowane z zachowaniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych (art. 4 ust. 3).

Przepisy art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych klasyfikują te informacje jako opatrzone klauzulami kilku kategorii – „ściśle tajne” (ust. 1), „tajne” (ust. 2), „poufne” (ust. 3) i „zastrzeżone” (ust. 4), ze wskazaniem rozbudowanych materialnie przesłanek ich nadawania. Zgodnie z art. 6 ustawy, klauzulę tajności (wszystkich kategorii) nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu i ona też lub jej przełożony może wyrazić pisemnie zgodę na zniesienie lub zmianę klauzuli, przy czym poszczególne części materiału mogą być oznaczone różnymi klauzulami tajności. Informacje niejawne, którym nadano okre-

ślona klauzulę tajności, mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do określonej klauzuli tajności (art. 8). W przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, można zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby, z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany (art. 9). Kierownik jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne, odpowiada za ich ochronę, w szczególności za zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania tej ochrony, podlega mu zaś bezpośrednio pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, odpowiadający za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych (art. 14). W jednostkach organizacyjnych, w których są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, tworzy się „kancelarie tajne” (art. 42).

Zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych, dopuszczenie do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej może nastąpić po uzyskaniu „poświadczenia bezpieczeństwa” (art. 21), co przy dostępie do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” poprzedzone jest zwykłym postępowaniem sprawdzającym, a przy dostępie do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” poszerzonym postępowaniem sprawdzającym (art. 22). Co istotne, nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego wobec m.in. posła i senatora (art. 34 ust. 10 pkt 14 ustawy), jak też szefowie odpowiednich Kancelarii (w tym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) mogą (ust. 5) w szczególnie uzasadnionych przypadkach wyrazić pisemną zgodę na jednorazowe udostępnienie określonych informacji niejawnych osobie nieposiadającej odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa.

Z powyższego wynika, że każdy poseł bez postępowania sprawdzającego i poświadczenia bezpieczeństwa, niejako „z urzędu” (od momentu uzyskania mandatu poselskiego) ma prawnie zagwarantowany dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „poufne” (nie dotyczy to dostępu do informacji niejawnych opatrzonych klauzulami wyższej rangi – „tajne” i „ściśle tajne”). W świetle powyższego, co do zasady trudno odmówić racji w powyższym zakresie, stwierdzeniu posła T. Kaczmarka w piśmie do Marszałek Sejmu o przysługującym prawnie – jako posłowi – dostępie do informacji „poufnych”.

Zaprezentowane w poselskim piśmie wywody, co do „zasadności” objęcia określonych informacji statusem informacji „poufnych”, są jednak tylko jego poselską oceną, a o statusie prawnym („kategorii” tajemnicy) konkretnych informacji decyduje właściwy organ „prowadzący” dokument. Co ważne, ustawa przewiduje tryb „korygowania” niewłaściwych („zawyżonych” lub „zaniżonych”) kategorii klauzul, na co wskazywaliśmy w przywołanych wcześniej przepisach. Wszystkie oceny konkretnej dokumentacji dokonywane muszą być *in concreto*, choć z zastosowaniem wzorca wymogów określonych w art. 5 ustawy, różnicujących wymogi dla poszczególnych klauzul.

Zupełnie nietrafne są też uwagi posła T. Kaczmarka, łączące jego „oceny” z przywołanymi przezeń załącznikami nr 2 i 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych [...], gdy stwierdza, że interesująca go informacja „nie jest klauzulowana”. Przywołane rozporządzenie określa – w interesującym nas zakresie – m. in. wzory dzienników ewidencji oraz wymogi, jakie spełniać musi kancelaria tajna dla zapewnienia m.in. sprawnego i bezpiecznego rejestrowania, przechowywania, obiegu i wydawania materiałów w sposób umożliwiający w każdej chwili ustalenie, gdzie znajduje się zarejestrowany materiał oraz kto i kiedy się z tym materiałem zapoznał; w celu realizacji tych wymogów – i tylko dla tych celów (podk. A.S.) – prowadzi się wskazane w przepisach dzienniki ewidencji, których wzór określają przywołane załączniki do rozporządzenia. Rubryki dziennika ewidencyjnego i wzór karty zapoznania się z konkretnym dokumentem w żaden sposób nie „konkretyzują” kryteriów klauzulowania dokumentów, określonych w art. 5 ustawy, a przepisy rozporządzenia wraz z przywołanymi ich załącznikami nie mogą przesądzać, jaki jest status „klauzulowy” dziennika ewidencyjnego lub dokumentu wpisanego pod określoną w nim pozycją.

2. W sprawie sporządzania i udostępniania protokołów oraz sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Prezydium Sejmu i obrad Konwentu Seniorów

W dniu 4 lutego 2013 r. Klub Parlamentarny Ruch Palikota przedłożył na ręce Marszałek Sejmu dwa wnioski⁵. W pierwszym wnoszono: 1) zarządzenie przez Marszałka Sejmu udostępniania protokołów z posiedzeń Prezydium Sejmu, 2) zarządzenie przez Marszałka Sejmu sporządzania oraz udostępniania sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Prezydium Sejmu, 3) udostępnienie tworzonych protokołów oraz sprawozdań stenograficznych za pomocą Systemu Informacyjnego Sejmu. W drugim z nich wnoszono: 1) zarządzenie przez Marszałka Sejmu sporządzania protokołów z obrad Konwentu Seniorów, 2) zarządzenie przez Marszałka Sejmu sporządzania sprawozdań stenograficznych z obrad Konwentu Seniorów oraz 3) udostępnianie tworzonych protokołów oraz sprawozdań stenograficznych za pomocą Systemu Informacyjnego Sejmu.

Jak widać, oba wnioski w swym charakterze są jednorodne, dotyczące jednorodnej materii, a wyodrębnione jedynie podmiotowo – osobno w odniesieniu do Prezydium Sejmu i osobno w odniesieniu do Konwentu Seniorów – i z nieco węższym zakresowo postulatem w odniesieniu do protokołów z posiedzeń Prezydium Sejmu (tylko „udostępniania”, a to z tej racji, że istnieje już obowiązek ich „sporządzania”). Ta sytuacja zapewne tłumaczy fakt, iż 2,5-stronicowe Uzasadnienia obu wniosków są w swym brzmieniu identyczne (powtórzone –

⁵ Z pisma z dnia 13 lutego 2013 r. Szefa Kancelarii Sejmu (sygn. GMS-WP-112/53/13) do dyrektora Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, wraz z załączonymi wnioskami.

z wyjątkiem 2 zdań potwierdzających, iż art. 13 ust. 3 regulaminu Sejmu⁶ obliguje już obecnie do „sporządzania” protokołu z posiedzeń Prezydium Sejmu, które są udostępniane zainteresowanym podmiotom).

Wnioskodawcy w Uzasadnieniu przywołują art. 61 Konstytucji RP z 1997 r.⁷, na podstawie którego obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Przywołują też międzynarodowo-prawny kontekst prawa do informacji. Na podstawie regulaminu Sejmu wnioskodawcy zaś wskazują, że Prezydium Sejmu i Konwent Seniorów są takimi organami. Kolejno też podkreślają, że zgodnie z zasadą jawności życia publicznego wszelkie informacje publiczne (dotyczące także bieżącej działalności organów, podejmowanych przez nie decyzji, w tym sposobu ich podejmowania) – z wyjątkiem przypadków wskazanych w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸ – podlegają udostępnieniu obywatelom. Realizować ma to prawa obywatela, także w zakresie wyrażania własnej opinii i posiadania własnych poglądów, umożliwiając kształtowanie świadomości obywatelskiej i budowę społeczeństwa obywatelskiego oraz gwarantując przejrzystość działania władzy publicznej.

Informacja publiczna – zdaniem wnioskodawców – powinna być udostępniana w taki sposób, aby każdy zainteresowany mógł z łatwością się z nią zapoznać. Rejestrowanie przebiegu posiedzeń obu organów – Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów – powinno być przeprowadzane w sposób analogiczny do sporządzania protokołów oraz sprawozdań stenograficznych z przebiegu posiedzeń Sejmu (art. 176 regulaminu), a także analogicznie udostępniane. Wnioskodawcy wskazują, że istnieją możliwości prawne i techniczne realizacji postulowanego udostępniania obywatelom informacji publicznych (System Informacyjny Sejmu). Istotnym walorem systemu informowania jest też aktualność udostępniania informacji. Wnioskodawcy więc konkludują, że „nie wydaje się dostateczne udostępnianie informacji publicznej tylko w formie protokołów i to w stosunkowo dużym odstępnie czasu od wydarzeń nimi stwierdzanych”.

Zagadnienie jawności prac parlamentu zawsze było „materią konstytucyjną” i w założeniu oznaczało przyjęcie, że nie ma reprezentacji bez wiedzy reprezentowanych. Jak poprzednio, tak i obecnie obowiązująca Konstytucja RP stanowi więc w art. 113, że „posiedzenia Sejmu są jawne”, choć – jeśli wymaga tego dobro państwa – Sejm może uchwalić tajność obrad. Regulacja ta była i jest dość wąska, bo wprost regulująca jedynie zagadnienie jawności prac plenarnych. Przepisy regulaminu sejmowego rozwijały zwykle tę regulację. Ten przepis konstytucyjny i jego pochodne można dziś uznawać za „starej generacji”, aczkolwiek wciąż ważne i symboliczne, mimo wąskiego zakresu.

⁶ Regulamin Sejmu RP – uchwała z dnia 30 lipca 1992 r. (tekst jedn., M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.)

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

„Nową generacją” przepisów można określić „prawo do informacji”, rozumiane w kategoriach praw podstawowych obywatela, będące jednocześnie jednym z fundamentów współczesnego państwa demokratycznego. Z pewnością charakterystyczne jest ono dla generacji najmłodszych konstytucji na świecie, a Konstytucja RP z 1997 r. jest tu jednym z przykładów. Także i starsze konstytucje podlegają w tym zakresie takiej reinterpretacji, by kreować obowiązki informacyjne państwa, jako np. znoszenie ograniczeń w pozyskiwaniu przez obywateli informacji o działalności państwa (organów, funkcjonariuszy), rozwijanie aktywizujących modeli informowania obywateli – co umożliwiała m.in. rozwijająca się współcześnie technika. Takim przepisem jest art. 61 obowiązującej Konstytucji RP⁹.

Powyższy przepis Konstytucji stanowi, że „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (ust. 1 zd. 1); prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2), a ograniczenia mogą tu nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Przepis art. 61 Konstytucji stanowi też, że tryb udzielania informacji, o których mowa, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy (ust. 4).

Ustawą „wykonawczą” do tego przepisu konstytucyjnego jest przywołana już ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, zaś aktem wykonawczym do tej ustawy jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁰. Przepisy ustawy wskazują, że reguluje ona problematykę prawa do informacji w dwóch wymiarach – materialnoprawnym i proceduralnym. W pierwszym obszarze chodzi o przepisy ogólne, w zasadzie konkretyzujące przepisy art. 61 ust. 1–3 Konstytucji, obejmujące pojęcie informacji publicznej, sformułowanie prawa do niej, doprecyzowanie form uprawnienia, dookreślenie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji, wskazanie ograniczeń prawa do informacji publicznej, rozwinięcie przedmiotowego zakresu udostępnianych informacji, pojęcie dokumentu urzędowego w rozumieniu ustawy. Obowiązki płynące z przepisów materialnoprawnych ustawy, będące konkretyzacją Konstytucji, dotyczą odpowiednio także forum sejmowego. W świetle natomiast art. 61 ust. 4 Konstytucji jest zaś bezsporne, że w odniesieniu do Sejmu „tryb” udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1–3 Konstytucji, rozwiniętych ustawowo, określa regulamin Sejmu.

⁹ Szerzej A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, zwł. rozdz. III („Z problematyki dostępu do informacji o pracach Sejmu” (s. 45–69).

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 619 ze zm.

W interesującym nas zakresie istotna winna być ocena, czy informacje zawarte w „dokumentacji” prac Prezydium Sejmu (Konwentu Seniorów) powinny być traktowane jako kategoria informacji publicznej, podlegającej obowiązkowi ujawnienia. Definicja „informacji publicznej”, sformułowana w przywołanej ustawie, jest bardzo pojemna, ma szeroki zakres („Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu (...). Można stwierdzić więc ogólnie, że wszystko, co dotyczy funkcjonowania władzy publicznej, mieści się w pojęciu dostępu do informacji publicznej. Pojęcie „sprawy publicznej” nie wydaje się możliwe do „zamknięcia” w jakimś pełnym i szczegółowym ich wykazie, ale nie ulega chyba wątpliwości, że w problematyce funkcjonowania władzy publicznej i wykonywania zadań publicznych mieści się to wszystko, co – regulaminowo biorąc – należy do zadań Prezydium Sejmu (art. 12) czy Konwentu Seniorów (art. 14 i 16 ust. 1).

Nie można przecież uznać, by informacje dotyczące (m. in.) planu prac Sejmu, terminów posiedzeń, organizacji współpracy między komisjami sejmowymi, innych czynności regulaminowych można było określić inaczej, niż mianem informacji o sprawach publicznych. Jeśli więc zostały one zawarte w „odpowiednim” dokumencie (np. protokole), powinny być następnie udostępniane. Analogicznie dotyczy to zadań Konwentu Seniorów (ogólnie – zapewnienia współdziałania klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu, szczegółowo – m. in. opiniowanie projektów planów prac Sejmu, projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminów, wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego, wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów, zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu. Warto przy tych dookreśleniach pamiętać, że regulaminowe wyliczenia (katalogi) są tu otwarte i przewidują wprost także „inne” sprawy zarówno dla Prezydium Sejmu, jak i Konwentu Seniorów.

Jako „naturalne” muszą być traktowane pewne, przewidziane ustawowo – w kategoriach materialnoprawnych – ograniczenia. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi więc (art. 5), że „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”; osoba sprawująca funkcję publiczną nie może więc sprzeciwiać się przekazywaniu dotyczących jej informacji publicznych.

W kategoriach ograniczeń widzieć należy także ochronę informacji niejawnych. Przywołana już ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych określa tu „zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby albo mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej, albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trak-

cie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania” (art. 1 ust. 1), zwanych „informacjami niejawnymi”. Informacje niejawne mogą być udostępnione – jak wspominaliśmy – wyłącznie osobie dającej rękopię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym (art. 4 ust. 1), przy czym jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają do dostępu do informacji niejawnych, to i te uprawnienia są realizowane z zachowaniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych (art. 4 ust. 3); kierownik jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne, odpowiada za ich ochronę, w szczególności za zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania tej ochrony (art. 14). Jakkolwiek więc nie można wykluczyć, że niektóre informacje umieszczone w protokole z posiedzenia Prezydium Sejmu mogłyby incydentalnie być uznane za podlegające ochronie w trybie ustawowym, to nie oznacza to, że istnieją podstawy, aby wszystkie protokoły z posiedzeń Prezydium Sejmu traktować – niejako „automatycznie” – jako zawierające informacje wymagające ochrony.

W wymiarze materialnoprawnym ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, konkretyzującym konstytucyjny zakres prawa do informacji (art. 61 ust. 1–3) warto wskazać na jej art. 3, 18 i 19. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Przepisy art. 18 ustawy stanowią, że: 1) posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne (ust. 1); 2) posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi (ust. 2); 3) organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 (ust. 3); 4) ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (ust. 4). Przepis art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Na marginesie można – jako punkt odniesienia dla przepisów regulaminu sejmowego – z tejże ustawy przytoczyć treść art. 7 ust. 1, który stanowi, że „udostępnianie informacji publicznych następuje: 1) przez ogłoszenie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej; 2) na wniosek; 3) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych bądź przez zainstalowane w takich miejscach urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją; 4) wstępu na posiedzenia organów, o których

mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia”.

Regulamin Sejmu w określonym zakresie zawiera przepisy dotyczące „dokumentowania” prac sejmowych oraz ich jawności i udostępniania. Wspomniana wcześniej konstytucyjna zasada jawności prac Sejmu (art. 113) rozwinęła zawiera w art. 172 regulaminu, poprzez: 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu; 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzenia Sejmu; 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (ust. 1).

Bezpośrednie odniesienie do „dokumentowania” posiedzeń Sejmu ma art. 176 regulaminu, zgodnie z którym „z przebiegu posiedzenia Sejmu sporządza się protokół oraz sprawozdanie stenograficzne, które stanowią jedynie urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad” (ust. 1). Sprawozdanie stenograficzne obejmuje zredagowany stylistycznie pełny zapis przebiegu obrad oraz załączniki – teksty interpelacji i zapytań poselskich oraz odpowiedzi na nie, zestawienia zgłoszonych w debacie poprawek do projektów ustaw oraz uchwał, imienne wykazy wyników głosowań oraz, z zastrzeżeniem art. 187a zdanie drugie, teksty wystąpień niewyłoszonych w danym punkcie porządku dziennego i teksty niewyłoszonych oświadczeń poselskich; teksty niewyłoszone są oznakowane w sposób umożliwiający ich odróżnienie od tekstów wyłoszonych (art. 176 ust. 2). Natomiast protokół z posiedzenia Sejmu obejmuje krótki zapis o przebiegu obrad, a także – w załącznikach – pełne teksty uchwalonych ustaw, podjętych uchwał, przedłożonych sprawozdań i wniosków oraz innych materiałów rozpatrywanych przez Sejm (art. 176 ust. 4). Drukowanie sprawozdań stenograficznych zarządza Marszałek Sejmu (art. 176 ust. 7).

W odniesieniu natomiast do prac komisji sejmowych istotny jest – w interesującym nas zakresie – przepis art. 166 regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego brzmieniem, z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół, który stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad (ust. 1). Protokół obejmuje krótki opis przebiegu posiedzenia, a w załączniku zredagowany stylistycznie pełny zapis jego przebiegu; do protokołu załącza się także listy obecności, teksty projektów, przyjętych sprawozdań, uchwał, opinii, dezyderatów oraz teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał, teksty przedłożonych odpowiedzi, informacji i innych materiałów (ust. 2). W Systemie Informacyjnym Sejmu, o którym mowa w art. 201a, umieszcza się wskazany w ust. 2 pełny zapis przebiegu obrad (ust. 4).

W odniesieniu do obu organów, wskazanych we wnioskach Klubu Poselskiego Ruch Palikota, a więc Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów, przepisy regulaminu Sejmu są bardziej lakoniczne. Przepis art. 13 ust. 3 stwierdza, że „z posiedzeń Prezydium Sejmu sporządza się protokół, który podpisuje Marszałek Sejmu. Protokół stanowi jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu posiedzenia

Prezydium”. Natomiast przepis art. 16 ust. 3 regulaminu stwierdza, że „z posiadzeń Konwentu Seniorów sporządza się zapis ustaleń”. Bez wątplenia przepisy te nie wyrażają „proinformacyjnego” założenia ani w odniesieniu do zakresu sporządzanej dokumentacji, ani w odniesieniu do jej udostępniania. Co do meritum, przedłożone przez Klub Poselski Ruch Palikota wnioski są więc zasadne, a co do formy, to – wobec faktu, iż omawiane materie są co do swej istoty rodzajowej przedmiotem unormowania regulaminowego – celowa byłaby w tym zakresie nowelizacja regulaminu Sejmu, tak aby materie unormować w sposób spójny i kompleksowy.

Jak wspominaliśmy, przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji określenie trybu udzielania informacji publicznych, o których mowa w ust. 1–2, w odniesieniu do Sejmu i Senatu, odsyła do ich regulaminów. Wykonaniem tego odesłania są przepisy art. 202a–202c regulaminu Sejmu. Uzupełnia je zarządzenie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu¹¹. Przepisem wyjściowym jest art. 201a regulaminu Sejmu, zgodnie z którym „tworzy się System Informacyjny Sejmu, prowadzony w formie elektronicznej, przeznaczony do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu”. Sam zaś dostęp do informacji publicznej Kancelaria Sejmu realizuje: 1) poprzez ogłaszanie dokumentów i innych informacji w tymże Systemie Informacyjnym Sejmu; 2) poprzez wskazanie ogólnodostępnego miejsca wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu; 3) a w odniesieniu do informacji publicznej, która nie została udostępniona w którejś z obu wymienionych dróg – na pisemny wniosek (art. 202a); wniosek, o którym tu mowa, może być przesłany za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu.

System Informacyjny Sejmu funkcjonuje na stronie internetowej www.sejm.gov.pl, a ogólnodostępnym miejscem wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu, o którym mowa w przywołanym wyżej przepisie, jest Informatorium Biblioteki Sejmowej. Do udostępniania informacji publicznej, o której mowa w art. 202a regulaminu, stosuje się odpowiednio art. 12–15 przywołanej już ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 202b). Ewentualnej odmowy udostępnienia informacji publicznej (oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji) dokonuje Szef Kancelarii, przy czym – co istotne – strona niezadowolona z takiej decyzji może zwrócić się do Szefa Kancelarii Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 202c). Zgodnie z informacją podaną w Systemie Informacyjnym Sejmu, większość informacji publicznej, dotyczącej działalności Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu, jest w nim zawarta, co w konsekwencji czynić ma celowym uprzednie, dokładne upewnienie się co do jego zawartości. Zgodnie z przywołanym zarządzeniem Szefa Kancelarii Sejmu z 2006 r. analizę wniosków o udostępnienie informacji publicznej prowadzi w Kancelarii Sejmu jej Biuro Korespondencji i Informacji;

¹¹ Dostęp na stronie internetowej Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl>.

ono też na podstawie dokonanej analizy występuje do komórek organizacyjnych Kancelarii o rozszerzenie zakresu danych i dokumentów umieszczonych w Systemie (§ 4 ust. 1 pkt 3 zarządzenia).

Należy przy tym podkreślić, że fakt, iż określone dokumenty (np. protokoły z posiedzeń Prezydium Sejmu, czy zapisy ustaleń z posiedzeń Konwentu Seniorów) nie zostały opublikowane w Systemie Informacyjnym Sejmu (lub wyłożone w ogólnodostępnym miejscu), nie wpływa na wyłączenie obowiązku ich udostępnienia na wniosek zainteresowanego podmiotu. Jednakże należy przy tym pamiętać, iż tryb „wnioskowy” ogranicza zakres realizacji obowiązku udostępnienia informacji wyłącznie do zakresu złożonego wniosku, Kancelaria Sejmu jest bowiem – udostępniając określone informacje na wniosek – związana jego granicami. Uznanie informacji zawartych np. w protokołach z posiedzeń Prezydium Sejmu za informacje publiczne – w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej – nie oznacza przy tym „bezwartunkowego” obowiązku „całkowitego” ich udostępniania zainteresowanym podmiotom, o ile np. zastosowanie miałyby mieć przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Jak wynika z przytoczonych wcześniej przepisów, istnieje pewna relacja między trybem wnioskowym a trybem „bezwnioskowym”. Zarówno z ustawy o dostępie do informacji publicznej generalnie, jak i unormowań regulaminowych konkretnie w Sejmie wynika, że tryb wnioskowy jest możliwy dopiero po ustaleniu, czy informacja została zamieszczona w Systemie Informacyjnym Sejmu. Jeżeli dana informacja została opublikowana w SIS (lub wyłożona w ogólnodostępnym miejscu), nie wszczyna się – w odniesieniu do wniosku o udostępnienie informacji – postępowania administracyjnego w przedmiocie udostępnienia określonej informacji publicznej.

Jak należy przyjąć, w obu wnioskach złożonych przez Klub Poselski Ruch Palikota chodzi o postulaty „generalne”, dotyczące „bezwnioskowego” trybu udostępniania wskazanych we wnioskach informacji publicznych, dla realizacji których jest przy tym konieczne sporządzenie uprzednio postulowanej dokumentacji. W obu płaszczyznach wnioski te należy uznać za zasadne, jako sprzyjające pełniejszej realizacji prawa podstawowego obywateli do informacji.

Andrzej Szmyt

ABOUT PARLIAMENTARY ISSUES CONCERNING THE ACCESS TO INFORMATION

The Author discusses parliamentary issues concerning the access to information, which include two groups. On one hand the deputies' right to access to information classified as „confidential” (within the meaning of the Act on the Protection of Confidential In-

formation) in the exercise of their mandate is analyzed. On the other hand, the analysis is extended to the citizens' constitutional right to obtain information in regard to documents concerning the work of the internal bodies of the Polish Parliament (the Presidium of the Sejm and the Council of Elders).