

## Zdanie odrębne SWSA Anny Sękowskiej

W mojej ocenie objęta skargą czynność Szefa Kancelarii Sejmu, polegająca na odmowie skarżącemu wstępu na posiedzenie Sejmu, narusza art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 113 Konstytucji RP w związku z art. 172 ust. 2 Regulaminu Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu) oraz art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu, a także art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Dostęp do informacji publicznej to samoistne konstytucyjne prawo podmiotowe, o charakterze publicznego prawa podmiotowego ściśle związane z zasadą zwierzchniej władzy narodu (tak: Wojciech Sokolewicz w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, str. 4 i n.).

Oczywiście zgadzam się, że prawo to nie jest bezwzględne i może podlegać ograniczeniom, ale Konstytucja wskazuje w ust. 3 art. 61 ze względu na jakie wartości owo ograniczenie może zostać dokonane. Przy tym wszelkie ograniczenia udostępniania informacji publicznej, jako odstępstwo od zasady, muszą być interpretowane jak najściślej – jako wyjątkowe, zaś wszelkie wątpliwości powinno się rozstrzygać na rzecz obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem koniecznym warunkiem poddania władz publicznych rzeczywistej kontroli obywatelskiej (tamże, str. 11).

Jedną z form realizacji prawa do informacji wymienioną wprost w art. 61 ust. 2 Konstytucji, jest wstęp na posiedzenia Sejmu, które zarówno w oparciu o art. 113 Konstytucji, jak i art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu są jawne.

W tym miejscu pragnę zauważyć, że pojęcia: możliwość obserwowania posiedzeń Sejmu (art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu) nie jest tożsamy z określonym w art. 170 Regulaminu Sejmu uczestnictwem w posiedzeniach



Na oryginale własny podpis

Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy 1

*Marcin Wozniak*  
Marcin Wozniak

**Zdanie odrębne SWSA Anny Sękowskiej**

Sejmu, gdyż zakres znaczeniowy tych pojęć jest odmienny. Możliwość obserwowania posiedzeń Sejmu, stanowi realizację zasady jawności posiedzeń Sejmu, a zatem realizację zasady określonej w art. 113 Konstytucji, ale jednocześnie realizację prawa dostępu do informacji publicznej w formie przewidzianej w art. 61 ust. 2 Konstytucji, a zatem prawa wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych. W tym kontekście wstęp na posiedzenia Sejmu oznacza dostęp, możliwość wejścia. Jednocześnie – stosownie do regulacji zawartych w odnośnych przepisach Konstytucji – wstęp obejmuje również możliwość rejestracji dźwięku i obrazu. Uczestniczenie w posiedzeniach Sejmu określonego w art. 179 Konstytucji, oznacza zaś branie w czymś czynnego udziału. Pojęcie to nie dotyczy jedynie obserwowania, ale oznacza także możliwość zabierania głosu. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy było nadanie tym pojęciom tego samego znaczenia, to zważywszy na zasadę racjonalności ustawodawcy, nie byłoby konieczność zawierania dwóch odrębnych regulacji (w art. 170 i 172 Regulaminu Sejmu) dotyczących wstępu na posiedzenia Sejmu.

Jak zatem wyżej wskazałam, prawo do informacji publicznej realizowane jest poprzez jawność posiedzeń Sejmu, zapewnianą poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu).

Powyższe oznacza, że – w braku odmiennych regulacji ustawowych – tylko wyłączenie jawności bądź wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji, umożliwia odmowę wstępu publiczności na posiedzenie Sejmu. Przy tym jawność obrad Sejmu może zostać wyłączona wyłącznie gdy wymaga tego dobro Państwa, o czym wprost stanowi art. 113 Konstytucji i art. 172 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Zaznaczyć należy jednocześnie, że zarówno decyzja o tajności obrad, jak i decyzja o odmowie wstępu na galerię Sejmu (czyli odmowie dostępu do informacji

publicznej w formie dostępu na posiedzenie organu kolegiального pochodzącego z powszechnych wyborów), musi znajdować oparcie w prawie i posiadać racjonalną motywację. W szczególności odmowa dostępu do informacji publicznej nie może stanowić decyzji arbitralnej, uznaniowej oraz wyjętej spod niezależnej kontroli władzy sądowniczej.

W rozpoznanej sprawie odmowa wstępu na posiedzenie Sejmu (a w konsekwencji odmowa realizacji prawa do uzyskania informacji publicznej w żądanej przez obywatela formie) nastąpiła na podstawie komunikatu Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 25 kwietnia 2018 r., stanowiącym o zmianie (od 25 kwietnia) zasad wydawania kart wstępu na teren i do budynków sejmowych, poprzez nie wydawanie jednorazowych kart wstępu. Komunikat ten – jak podnosi organ w odpowiedzi na skargę – został wydany w oparciu o § 6 pkt 4 Zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu, wydanego z kolei w oparciu o art. 172 Regulaminu Sejmu oraz art. 246 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U z 2018 r., poz. 138).

W mojej ocenie wskazane w akapicie powyżej przepisy nie mogą stanowić materialnoprawnej podstawy do ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, z tego powodu, że przepisy te stanowią o trybie wydawania kart wstępu do budynku Sejmu i na galerię Sejmu. Są to zatem przepisy o charakterze porządkowo-organizacyjnym, dotyczącym zarządzania budynkami pozostającymi w zarządzie Kancelarii Sejmu. W konsekwencji ani nie stanowią one przesłanek materialnoprawnych ograniczenia prawa do informacji publicznej określonych w przywołanych powyżej przepisach Konstytucji i Regulaminu Sejmu (art. 61 ust. 3 Konstytucji, art. 113 Konstytucji oraz art. 172 ust. 2 w związku z art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu), ani nie dotyczą one trybu udostępniania informacji publicznej, ponieważ – jako



przepisy dotyczące organizacji wejścia na teren i do budynków Sejmu – nie stanowią one przepisów wydanych w oparciu o art. 61 ust. 4 Konstytucji.

W tym miejscu pragnę wyjaśnić, że nie budzi moich wątpliwości fakt, że wstęp do budynku sejmu może podlegać ograniczeniom ze względów organizacyjnych, porządkowych czy bezpieczeństwa. Nie jest bowiem możliwe, choćby z przyczyn lokalowych, aby każdy kto zgłosi chęć wejścia do budynku Sejmu, a w konsekwencji na galerię Sejmu, zgodę taką otrzymał. Nie można jednak utożsamiać ograniczenia wstępu do budynku Sejmu (tj. kwestii organizacyjno-porządkowej) z ograniczeniem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, realizowanego w formie przewidzianej w art. 61 ust. 2 Konstytucji, tj. poprzez wstęp na posiedzenia Sejmu i w trybie przepisów porządkowych ograniczać (i to w sposób wybiórczy – o czym poniżej) możliwość dostępu do tej informacji.

Powyższa konstatacja pozwala wyodrębnić drugą przyczynę, dla której w mojej ocenie komunikat Komendanta Straży Marszałkowskiej wydany na podstawie Zarządzenia Marszałka Sejmu nie mógł stanowić podstawy odmowy dostępu do informacji publicznej realizowanego w trybie wstępu na posiedzenie Sejmu. Otóż, gdyby nawet uznać, że komunikat Komendanta Straży Marszałkowskiej, wydany w oparciu o Zarządzenie Marszałka Sejmu, które – zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 172 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu – ma określać zasady obserwowania obrad Sejmu z galerii sali posiedzeń Sejmu, stanowi realizację przepisów dotyczących trybu dostępu do informacji publicznej, to narusza on swoją treścią wprost art. 61 ust. 4 w związku z art. 61 ust. 3 w związku z art. 8 ust. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej, przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Z kolei art. 61 ust. 3 Konstytucji ustanawia przesłanki materialnoprawne ograniczenia prawa do informacji publicznej z jednoczesnym dopuszczeniem możliwości

doprecyzowania zarówno od strony pozytywnej jak i negatywnej zakresu tego prawa. W braku jednak takiego doprecyzowania, zastosowanie znajdują bezpośrednio regulacje zawarte w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Podkreślić w tym miejscu należy, że zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że przepis ten zawiera wyjątkowe odstępstwa od zasady jaką jest prawo do uzyskiwania informacji publicznej. Odstępstwa zaś od zasady, w demokratycznym państwie prawa, muszą być interpretowane jak najściślej – jako wyjątkowe, a wszelkie wątpliwości powinno się interpretować na rzecz obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Przy czym – co już było wcześniej akcentowane – decyzja o odmowie dostępu do informacji publicznej nie może być arbitralna ani uznaniowa, a jej podstawą nie mogą być przepisy regulujące tryb udzielania informacji publicznej (tak: Wojciech Sokolewicz w: Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz. Tom IV. Wydanie Sejmowe, Warszawa 2005, str. 43).

Powyższe zatem uwagi, prowadzą do konstatacji że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, polegające na wyłączeniu możliwości wstępu na galerię Sejmu wobec zagrożenia bezpieczeństwa i porządku, winno dla swojej skuteczności wskazywać konkretne i realne zagrożenia wymienionych wartości. W przeciwnym razie, tj. w sytuacji jaka miała miejsce w rozpoznanej sprawie, wątpliwości budzi czy wprowadzenie takiego ograniczenia było niezbędne i konieczne, a w konsekwencji czy wypełniało wymóg proporcjonalności.

Odnosząc się natomiast do kwestii (ewentualnego) ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w ramach procedur określonych w oparciu o przepis art. 61 ust. 4 ustawy zasadniczej, podkreślenia wymaga, że – jak wskazuje się w literaturze – tryb udzielania informacji, oznacza tylko procedury ułatwiające (zgodnie z intencją całej konstrukcji prawa do informacji), a nie utrudniające dostęp do informacji. Nadto, warunkowi określania trybu udzielania informacji publicznej w drodze ustawowej nie należy przydawać

znaczenia umożliwiającego wprowadzanie dalszych (innych niż ustanowione w trybie art. 61 ust. 3 Konstytucji) ograniczeń dostępu do informacji publicznej. (tamże). Przepisy regulujące tryb udzielania informacji publicznej, jako przepisy o charakterze proceduralnym nie mogą bowiem zawierać elementów prawnomaterialnych. W szczególności nie mogą być pretekstem do ograniczenia tą drogą dostępu do informacji publicznej. Potwierdza to również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01 (publ. OTK-A 2002/5/59, Dz. U. 2002/156/1306) wskazał, że art. 61 ust. 3 Konstytucji zezwala ustawodawcy na doprecyzowanie zarówno od strony pozytywnej jak i negatywnej zakresu prawa dostępu do informacji publicznej. Tryb zaś Trybunał zdefiniował jako dyrektywy proceduralne wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa. Odwołując się do definicji słownikowej pojęcia „tryb”, Trybunał wskazał, że zakres regulacji objętej upoważnieniem zawartym w art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy metody postępowania, sposobu załatwiania, a także bazy organizacyjno-technicznej.

Powyższe, w mojej ocenie, uzasadnia stwierdzenie, że czynność odmowy dostępu do informacji publicznej w formie wstępu na posiedzenie Sejmu, podjęta w oparciu o przepisy regulujące tryb udzielania tych informacji, narusza regulacje zawarte w art. 61 ust 3 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Jeszcze raz bowiem trzeba podkreślić, że art. 61 ust. 4 Konstytucji, nakładający na ustawodawcę obowiązek unormowania trybu udzielania informacji publicznej, nie stanowi podstawy do ograniczenia zakresu dostępu do informacji publicznej. O ile bowiem określenie trybu udzielania informacji publicznej w drodze aktu niższego rzędu jest zgodne z ustawą zasadniczą z punktu widzenia regulacji zawartej w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to już uwzględnienie w ramach przepisów proceduralnych, przesłanek ograniczających bądź wręcz wyłączających prawo do uzyskania informacji publicznej, tej cechy posiadać nie może.

Mimo zatem akcentowanego przez organ w odpowiedzi na skargę, upoważnienia ustawowego do ograniczenia wstępu do Sejmu z uwagi na bezpieczeństwo i porządek publiczny zawartego w art. 246 ustawy o Służbie Ochrony Państwa, nie jest to w mojej ocenie, podstawa do ograniczenia prawa do informacji publicznej realizowanego w formie wstępu na posiedzenia Sejmu. Powołane przez organ regulacje – o czym była mowa powyżej – dotyczą organizacyjnych spraw związanych ze wstępem na teren i do budynków Sejmu. Z uwagi na omówiony wcześniej brak możliwości utożsamiania tych kwestii z materialnoprawną podstawą do odmowy wstępu na obrady Sejmu, tj. ograniczeniem prawa do uzyskania informacji publicznej przewidzianej w art. 61 ust. 2 Konstytucji, zasady wstępu do budynków Sejmu, które z całą pewnością pozostają w gestii jego gospodarza (Kancelarii Sejmu), nie mogą stanowić one podstawy do ograniczenia bądź wyłączenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej i to w sposób arbitralny.

Pośrednio sam organ potwierdza ten tok rozumowania, gdyż w odpowiedzi na skargę podniósł, że § 6 pkt 4 Zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. służy realizacji ustawowych zadań Straży Marszałkowskiej, że został wydany w celu realizacji art. 246 ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Zatem, sam organ wskazuje, że ratio legis tego przepisu nie stanowi wyłączenia czy ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, ale służy realizacji ustawowych zadań Straży Marszałkowskiej określonych w ustawie o Służbie Ochrony Państwa. Trudno, moim zdaniem, wyprowadzić stąd wnioski, że z uwagi na wartości określone w art. 61 ust. 3 Konstytucji (tj. określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa), ustawa o Służbie Ochrony Państwa ogranicza obywatelskie prawo do informacji publicznej w formie dostępu do posiedzeń organów kolegialnych, w tym Sejmu.



Niezależnie od powyższego, konieczne jest odniesienie się do formalnoprawnej konstrukcji odmowy prawa do udzielenia informacji publicznej, opartej o komunikat Komendanta Straży Marszałkowskiej z 25 kwietnia 2018 r. Po pierwsze, akt ten – co wyżej wskazałam – służy realizacji ustawowych zadań Straży Marszałkowskiej określonych w ustawie o Służbie Ochrony Państwa, określonych w art. 246 Służby Ochrony Państwa w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania tego komunikatu i dotyczy wyłączenia prawa wstępu do budynku i na tereny znajdujące się zarządzie Kancelarii Sejmu. Organem zaś, w imieniu którego podejmowane są działania w zakresie dostępu do informacji publicznej, w oparciu o przepisy Regulaminu Sejmu (art. 199 ust. 3 i 201 ust. 1), jest Szef Kancelarii Sejmu (podobnie postanowienie NSA z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2511/18, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). To on jest uprawniony do podjęcia czynności polegającej na udostępnieniu wstępu na galerię Sejmu bądź dokonania odmowy, a nie komendanta Straży Marszałkowskiej. Już zatem z tej przyczyny, komunikat Komendanta Straży Marszałkowskiej, nie mógł stanowić podstawy odmowy dostępu do informacji publicznej w formie żądanej przez skarżącego.

Nadto, z uwagi na wyjątkowy charakter ograniczenia tego prawa jako formy udostępnienia informacji publicznej, odmowa bądź ograniczenie prawa do informacji publicznej nie powinna być arbitralna, lecz powinna wskazywać szczegółową podstawę ustawową, tj. dobro chronione ustawą, z uwagi na które to ograniczenie jest stosowane. Takie uzasadnienie, jest szczególnie istotne w sytuacji gdy przyczyną odmowy jest tak niedookreślona przesłanka jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny. Ten warunek w niniejszej sprawie nie został spełniony. Przyjmując bowiem, że powodem odmowy udostępnienia skarżącemu dostępu do informacji publicznej, realizowanego w trybie wstępu na galerię Sejmu, było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na terenie Sejmu, należało wykazać przyczyny dla których wartości te są zagrożone oraz



**sygn. akt IV SA/Wa 1979/18**

**Zdanie odrębne SWSA Anny Sękowskiej**

że środek taki był niezbędny i konieczny. Tylko wtedy uznanie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, mogłoby wypełniać zasadę proporcjonalności.

Nadto, jak wynika z omawianego komunikatu, ograniczenie tam zawarte dotyczyło tylko wydawania jednorazowych kart wstępu. Tym samym ewentualna odmowa wstępu na galerię Sejmu nie dotyczyła osób posiadających karty stałe i okresowe. Powyższe dodatkowo narusza art. 32 Konstytucji RP. W sytuacji bowiem zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego trudno znaleźć racjonalne uzasadnienia, dla ograniczenia dostępu do informacji publicznej wyłącznie dla określonej grupy ludzi. Wszak bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią dobro powszechnie chronione, a nie odnoszące się do wybranej grupy społecznej czy wręcz do pojedynczych osób.

W mojej ocenie nadto, bez znaczenia dla oceny skuteczności czynności Szefa Kancelarii Sejmu pozostaje fakt, że dostęp do informacji publicznej skarżący mógł zrealizować w innej formie. Skoro bowiem ustawa zasadnicza oraz ustawy niższego rzędu, jako jedną z form dostępu do informacji publicznej przewidują prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej wybieranych w wyborach powszechnych, to rzeczą obywatela jest decyzja w jakiej formie chce on zrealizować swoje prawo do uzyskania informacji publicznej. Zaproponowanie mu skorzystania z formy innej, podlega tym samym zasadom co ograniczenie bądź wyłączenie prawa dostępu do informacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe, w mojej ocenie, czynność Szefa Kancelarii Sejmu polegająca na odmowie dostępu Patryka Wachowca do informacji publicznej w dniu 9 maja 2018 r., poprzez odmowę wstępu na galerię Sejmu, została dokonana bez podstawy prawnej i jako taka jest bezskuteczna.



Na oryginale własny podpis  
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy  
*Marcin Wozniak*  
Marcin Wozniak