

Warszawa, dnia 4 marca 2019 r.

Komunikat FOR 6/2019:

Prawo obserwowania obrad Sejmu w świetle ostatniego orzecznictwa sądów administracyjnych

- Możliwość wstępu obywateli na posiedzenie Sejmu i obserwowanie obrad wynika wprost z przepisów konstytucji; w maju 2018 r. części osób odmówiono jednak wstępu na galerię, co pozwoliło na zweryfikowanie tej decyzji przez sądy administracyjne
- W ostatnich orzeczeniach WSA w Warszawie przyjął, że odmowa obserwowania obrad została podjęta bez podstawy prawnej, była arbitralna i nieproporcjonalna do okoliczności; sąd uchylił również przepis pozwalający straży marszałkowskiej na wprowadzenie zakazu wstępu do budynków sejmowych
- W świetle opisywanych wyroków zasady wstępu do Sejmu są w tej chwili uregulowane niewłaściwie, a Sejm powinien dokonać niezwłocznej nowelizacji

Konstytucja RP przyznaje obywatelom prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej. Prawo to obejmuje także wstęp na posiedzenia kolejalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ubiegłoroczne wydarzenia związane z odmową obserwowania obrad Sejmu i niedawne orzeczenia sądów administracyjnych rzucają nowe światło na to zagadnienie oraz każą przyjąć, że na tę chwilę zasady wstępu na posiedzenia izby niższej są uregulowane wadliwie i wymagają pilnej nowelizacji – oczywiście w duchu jawności i poszanowania praw obywateli.

Na przełomie kwietnia i maja 2018 r. w głównym budynku Sejmu, w okolicach wejścia na galerię salę posiedzeń, miał miejsce protest osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów. Okupacja części korytarza nie wpłynęła jednak na bieżące funkcjonowanie izby – odbywały się obrady komisji sejmowych i zaplanowane na 8–10 maja 2018 r. posiedzenie Sejmu.

W opisywanym okresie częściowo wyłączono możliwość obserwowania obrad z galerii sali posiedzeń – od dnia 25 kwietnia 2018 r. obowiązywał bowiem komunikat Komendanta Staży Marszałkowskiej¹, na mocy którego zawieszono wydawanie jednorazowych kart wstępu. Jak tłumaczono, „decyzja [ta] ma

¹ Zob. Centrum Informacyjne Sejmu, *Wstęp na teren kompleksu sejmowego - zmiany organizacyjne. Komunikat*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=9B025587A09E6D68C125827A0020B75C> [dost. 05.03.2019 r.]

charakter tymczasowy i ukierunkowana jest przede wszystkim na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na administrowanym terenie”. Skoro zatem uniemożliwiono wstęp na tereny sejmowe, to tym bardziej niemożliwe było wejście na galerię w sali posiedzeń. Restrykcje nie dotyczyły jednak posiadaczy okresowych i stałych kart wstępu.

W odpowiedzi na wprowadzone ograniczenie, troje obywateli (w tym autor), którym odmówiono wydania jednorazowej przepustki – a więc zabroniono obserwowania obrad Sejmu – skierowało skargi do sądu administracyjnego. Przełomowe orzeczenia zapadłe w tych sprawach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym (WSA) w Warszawie, są w głównej mierze podstawą niniejszego artykułu.

Na galerię na podstawie konstytucji

Prawo obserwowania obrad Sejmu stanowi formę realizacji prawa do informacji, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza przyznaje obywatelom – obok dostępu do dokumentów – uprawnienie do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu (art. 61 ust. 2). Prawo do obserwowania obrad Sejmu wynika zatem wprost z konstytucji.

Uprawnienie to nie jest jednak absolutne. Ustawodawca ma bowiem możliwość jego ograniczenia m.in. ze względu na ochronę porządku publicznego lub bezpieczeństwa (art. 61 ust. 3). Warunkiem jest jednak, by restrykcje były wyrażone wyłącznie w ustawie. Wprowadzone ograniczenia muszą ponadto spełniać „test proporcjonalności”, o którym mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co oznacza m.in., że muszą być one konieczne w demokratycznym państwie i nie mogą naruszać istoty tego prawa².

Przepisy ustawy zasadniczej przewidują ponadto, że tryb udzielania informacji publicznej³ – (a więc również tryb wstępu na obrady Sejmu) określony musi być w ustawie, a w odniesieniu do parlamentu, w regulaminach obu izb (art. 61 ust. 4). Regulamin Sejmu⁴ w bardzo szczątkowy sposób reguluje tę kwestię, stwierdzając w art. 172 ust. 1, że jawność posiedzeń zapewnia się m.in. poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

„Przepisy porządkowe”, o których stanowi regulamin, to przede wszystkim zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu⁵. W § 6 pkt 4 tego aktu wskazano, że w „wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych względami bezpieczeństwa lub względami organizacyjnymi” można m.in. ograniczyć lub wyłączyć prawo wstępu na tereny i do budynków. Czynność tę podejmuje Komendant Straży Marszałkowskiej, po powiadomieniu Szefa Kancelarii Sejmu. Przywoływany przepis był podstawą wydania komunikatu zawieszającego wydawanie jednorazowych kart wstępu podczas protestu w kwietniu i maju 2018 r.

Wyrok i druzgocące zdanie odrębne

W trzech ostatnich wyrokach, wydanych na przełomie 2018 i 2019 r., WSA w Warszawie miał okazję po raz pierwszy w historii merytorycznie zbadać czynność odmowy wstępu na posiedzenie Sejmu.

² Na temat relacji między art. 61 ust. 3 a art. 31 ust. 3 zob. np. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05.

³ Jak wskazał TK, są to „dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści tego prawa” (zob. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., sygn. K 38/01).

⁴ Tekst jednolity: M. P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.

⁵ *Niepubl.*, zob. http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf [dost. 05.03.2019 r.]

We wcześniejszych orzeczeniach sądy administracyjne, do których kierowane były sprawy dotyczące podobnego zagadnienia, tj. czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych, konsekwentnie odmawiały ich rozpoznania. Sądy uzasadniały, że skarżony organ – w tych przypadkach Komendant Straży Marszałkowskiej – nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)⁶, a zatem jego działanie nie mieści się w zakresie kontroli prowadzonej przez sądy administracyjne⁷.

W trzech omawianych sprawach obywatele kierowali już swoje skargi nie przeciwko komendantowi, a Szefowi Kancelarii Sejmu lub Marszałkowi Sejmu. Za podstawę do weryfikacji odmowy wstępu na posiedzenie izby skarżący przyjęli art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają w sprawach „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. WSA w Warszawie – posiłkując się orzecznictwem dotyczącym posiedzeń rady gminy⁸ – uznał, że odmowa obserwowania obrad „kreuje sprawę administracyjną”, zaś „czynność odmowy dotyczy zindywidualizowanego podmiotu, któremu odmawia się realizacji jego uprawnienia”.

W pierwszym wyroku – ze skargi autora przeciwko Szefowi Kancelarii Sejmu – sąd przyjął jednak, że nie doszło do naruszenia prawa do informacji, w tym uprawnienia do wstępu na posiedzenie izby⁹. Zdaniem WSA w Warszawie omawiany komunikat ma swoje źródło w przytoczonym zarządzeniu Marszałka Sejmu, które wydane zostało na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (u.s.o.p.)¹⁰ w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia czynności, tj. 9 maja 2018 r.

Sąd stwierdził, że u.s.o.p zawiera przepisy ograniczające prawo do informacji, o których mowa w art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 246 ust. 1 tego aktu, ochrona Sejmu – za którą odpowiedzialna jest Straż Marszałkowska – polega m.in. na:

- 1) ochronie terenów, obiektów i urządzeń pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu;
- 2) zapewnianiu bezpieczeństwa osób przebywających na terenach i w obiektach oraz w miejscach odbywania posiedzeń [...]; oraz
- 3) kontroli uprawnień oraz wydawaniu przepustek uprawniających do przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnianiu w tych miejscach porządku.

Jednocześnie, WSA w Warszawie uznał, że omawiane zarządzenie przyjęto na podstawie art. 250 ust. 3 u.s.o.p., który precyzuje, że „organizację wewnętrzną i szczegółowy tryb działania Straży Marszałkowskiej określi, w drodze zarządzenia, Marszałek Sejmu”.

Zdaniem sądu, „ze względu na wyraźne, jednoznaczne i niebudzące wątpliwości umocowanie Straży Marszałkowskiej [do] działania w celu ochrony władzy ustawodawczej, którego realizacją była [odmowa wstępu na posiedzenie Sejmu], brak jest podstaw do skutecznego wywodzenia, że doszło do naruszenia prawa”. WSA w Warszawie uznał ponadto, że skarżący nie wykazał, by „porządek publiczny”, na który

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.

⁷ Zob. postanowienia WSA w Warszawie: z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 2667/17; z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 2668/17; z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 1892/18; z dnia 10 października 2018 r., sygn. IV SA/Wa 2211/18; postanowienia NSA: z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. I OSK 2511/18; z dnia 16 listopada 2018 r., sygn. I OSK 3863/18.

⁸ Zob. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. I OSK 2517/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2016 r., sygn. III SA/Kr 523/16.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie: z 13 grudnia 2018 r., sygn. IV SA/Wa 1979/18.

¹⁰ Dz. U. z 2018 poz. 138, ze zm.

powoływały się służby sejmowe zawieszając wydawanie jednorazowych kart wstępu, nie był rzeczywistą przyczyną odmowy wstępu na obrady. W konsekwencji oddalił skargę.

Od orzeczenia złożono jednak zdanie odrębne, które w całości przeczy ustaleniom sądu. Jednoznacznie podkreślono w nim, że zaskarżona czynność narusza art. 61 ust. 1–4 konstytucji, jak również art. 113 ustawy zasadniczej (przewidujący jawność posiedzeń Sejmu) i art. 32 konstytucji (zasadę równości wobec prawa).

Sędzia składająca zdanie odrębne przyjęła, że „decyzja o odmowie wstępu na galerię Sejmu musi znajdować oparcie w prawie i posiadać racjonalną motywację”. Ponadto taka czynność „nie może stanowić decyzji arbitralnej, uznaniowej oraz wyjętej spod kontroli niezależnej władzy sądowniczej”.

Dalej, autorka zdania odrębnego wskazała, że przepisy zawarte w zarządzeniu Marszałka Sejmu oraz w u.s.o.p. mają jedynie charakter „porządkowo-organizacyjny” i nie ograniczają prawa do informacji, tak jak wymaga tego art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Powołując się na bliżej niesprecyzowane wartości, takie jak „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny”, służby sejmowe powinny wskazać konkretne i realne zagrożenia, które uzasadniają odmowę wstępu na galerię w sali posiedzeń. Co więcej, skoro ww. wartości stanowią dobra powszechnie chronione, to objęcie zakazem osób chcących uzyskać przepustki jednorazowe – i umożliwienie wstępu posiadaczom kart stałych i okresowych – jest w ocenie sędzi przykładem złamania zasady równości wobec prawa.

Konkludując, sędzia wskazała, że skarżona czynność została dokonana bez podstawy prawnej, a zatem sąd powinien orzec o jej bezskuteczności.

Wreszcie na korzyść obywateli

W dwóch ostatnich wyrokach¹¹, zapadłych w identycznym stanie faktycznym jak omawiane wyżej orzeczenie, WSA w Warszawie (w innych składkach) przyjął jednak, że doszło do złamania prawa przez Marszałka Sejmu i stwierdził bezskuteczność odmowy wstępu na posiedzenie Sejmu. Na tę chwilę nie sporządzono jeszcze uzasadnień tych wyroków, jednak z ustnych motywów wyłania się argumentacja zbliżona do przytoczonego wcześniej zdania odrębnego.

W ocenie sądu – co wydaje się najważniejsze – przepisy u.s.o.p. określają wyłącznie kompetencje Straży Marszałkowskiej, a nie ograniczenia prawa do informacji, w tym uprawnień do obserwowania obrad. Czynność odmowy wstępu na posiedzenie została też podjęta z naruszeniem art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli była nieproporcjonalna w stosunku do istniejącego zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto, nie wynikała ona z bezpośrednio z ustawy, lecz z zarządzenia Marszałka Sejmu. Służby parlamentarne nie udowodniły również, by obecność konkretnych obywateli (skarżących) miała wpływ na zwiększenie zagrożenia.

W jednym z omawianych wyroków sąd uchylił ponadto § 6 pkt 4 zarządzenia Marszałka Sejmu, co oznacza, że od momentu doręczenia wyroku z uzasadnieniem – nawet jeśli jest on nieprawomocny – Komendant Straży Marszałkowskiej nie może nikomu ograniczać lub wyłączać prawa wstępu na tereny i do budynków Sejmu. Zgodnie bowiem z art. 152 § 1 p.p.s.a., „w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku”. O ile zatem Marszałek Sejmu złoży skargę kasacyjną do NSA, do czasu wydania orzeczenia przez ten sąd (czyli za ok. 2 lata), § 6 pkt 4 omawianego zarządzenia należy traktować jako uchylony.

¹¹ Wyroki WSA w Warszawie: z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. IV SA/Wa 2001/18; z dnia 12 lutego 2019, sygn. IV SA/Wa 2018/18.

Zasady wstępu do pilnej nowelizacji

Przytoczone orzeczenia wskazują wyraźnie na wadliwość obowiązujących zasad obserwowania obrad izby. Brak jest w regulaminie Sejmu przepisów określających tryb wstępu na posiedzenie (czego wymaga art. 61 ust. 4 konstytucji), podobnie jak żaden akt rangi ustawowej nie zawiera wyraźnych i jednoznacznych ograniczeń tego prawa.

W sytuacji uchynienia przez sąd spornego przepisu zarządzenia Marszałka Sejmu, izba staje przed koniecznością gruntownej i pilnej nowelizacji własnego regulaminu i jednej z ustaw (zapewne ustawy o dostępie do informacji publicznej), gdyż może to tworzyć praktyczne problemy w sytuacji realnego wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, jak np. w przypadku wizyt głów państw w parlamencie.

Przywołane przepisy konstytucji – wyrażając wiele warunków, jakie muszą być spełnione, by ustawodawca mógł ograniczyć jawność – jednoznacznie opowiadają się za prymatem prawa obywateli do informacji. W takim duchu powinna iść zatem zmiana przepisów dotyczących wstępu na posiedzenie Sejmu. Jest to o tyle istotne, że sąd administracyjny może kontrolować każdą odmowę obserwowania obrad i weryfikować, czy nowe rozwiązania rzeczywiście odpowiadają standardom ustanowionym w ustawie zasadniczej.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analityk prawny FOR, prezes Fundacji Centrum Analiz dla Rozwoju

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR