

ELŻBIETA CZARNY-DROŹDŹEJKO
JAKUB ŻURAWSKI

OTWARTOŚĆ PRAC
ORGANÓW PRAWODAWCZYCH
W SYSTEMIE POLSKIM
I UNIJNYM

*Prawne i politologiczne zagadnienia
związane z dostępem mediów i publiczności
do obrad Sejmu RP i Senatu RP
w kontekście rozwiązań unijnych*

Otwartość prac organów prawodawczych w systemie polskim i unijnym

Elżbieta Czarny-Drożdżejko

Jakub Żurawski

Otwartość prac organów prawodawczych w systemie polskim i unijnym

Prawne i politologiczne zagadnienia
związane z dostępem mediów i publiczności
do obrad Sejmu RP i Senatu RP
w kontekście rozwiązań unijnych

Recenzenci

ks. prof. R. Nęcek (UPJPII)

prof. K. Gurba (UP)

Korekta

Jadwiga Zięba

Skład

Lucyna Sterczewska

Publikacja finansowana z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego
Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie
przyznanej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2019.

Copyright © 2020 by Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

978-83-7438-811-5 (druk)

978-83-7438-812-2 (online)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15633/9788374388122>

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Wydawnictwo Naukowe

30-348 Kraków, ul. Bobrzyńskiego 10

tel./faks 12 422 60 40

e-mail: wydawnictwo@upjp2.edu.pl

www.upjp2.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	8
Wstęp	9
I. Dostęp do obrad Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej na tle unijnego prawa do informacji (Elżbieta Czarny-Drożdżejko)	15
1. Prawo dostępu do dokumentów w prawodawstwie Unii Europejskiej	19
1.1. Kształtowanie się prawa dostępu do dokumentów w Unii Europejskiej	19
1.2. Dostęp do dokumentów na gruncie obowiązującej regulacji prawnej w Unii Europejskiej	31
2. Dostęp publiczności do obrad Rady Unii Europejskiej	60
2.1. Kształtowanie się otwartości obrad Rady.	60
2.2. Dostęp do obrad Rady na tle obecnych regulacji prawnych	73
3. Dostęp publiczności do obrad Parlamentu Europejskiego	80
4. Podsumowanie	92
II. Prawna regulacja zasady publiczności obrad parlamentarnych na tle obywatelskiego prawa do informacji w polskim systemie prawnym (Elżbieta Czarny-Drożdżejko)	95
1. Konstytucyjna regulacja prawa do informacji.	97
2. Regulacja prawa do informacji w ustawie o dostępie do informacji publicznej	112
3. Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej	127

4. Zasady dostępu do informacji publicznej przewidziane w regulaminach Sejmu i Senatu	135
5. Regulaminowe zasady wstępu na posiedzenia Sejmu i Senatu	142
6. Regulacja dotycząca wstępu do budynków sejmowych	155
7. Wstęp na posiedzenia Senatu	171
8. Podsumowanie	173
III. Zasady i instrumenty polityki informacyjnej oraz współpracy z mediami Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (Jakub Żurawski)	
1. Wprowadzenie	183
1.1. Sejm RP	183
1.2. Parlament Europejski (PE)	186
1.3. Rada Europejska (RE) i Rada Unii Europejskiej (RUE).	192
2. Dziennikarze i media w siedzibach organów	198
2.1. Sejm RP – zasady pracy dziennikarzy i próba ich zmian w 2016 roku.	198
2.2. Parlament Europejski – zasady pracy dziennikarzy.	207
2.3. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej – zasady pracy dziennikarzy	229
3. Sposoby samodzielnego, aktywnego udostępniania informacji przez Sejm, PE, RE i RUE oraz inne działania informacyjne i skierowane do mediów	235
4. Podsumowanie	250
Zakończenie	253
Bibliografia	257

Wykaz skrótów

Dz.U.	– „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”
Dz.Urz. UE	– „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”
JOCE	– „Journal Officiel des Communautés Europeennes“
Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– Internetowy System Informacji Prawnej
MCA	– Międzyinstytucjonalne Centrum Akredytacyjne
M.P.	– „Monitor Polski”
OJ	– „Official Journal of the European Communities”
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
PE	– Parlament Europejski
Rada	– Rada Unii Europejskiej
RE	– Rada Europejska
RUE	– Rada Unii Europejskiej
SIS	– System Informacyjny Sejmu
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
udip	– Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198).
WE	– Wspólnota Europejska
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej

Wstęp

Zaprezentowana monografia dotyczy polityczno-prawnych aspektów zasad otwartości prac Sejmu i Senatu RP oraz organów prawodawczych Unii Europejskiej na tle ukształtowanego już obywatelskiego prawa dostępu do informacji.

W pierwszym rzędzie interpretacji poddane zostaną regulacje prawne odnoszące się do dostępu do informacji publicznej (na gruncie systemu polskiego) lub do dokumentów (na gruncie systemu europejskiego). Następnie zostanie zbadane, jak na tym tle kształtują się reguły dotyczące dostępu do obrad parlamentów oraz prawidłowość unormowania zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa i demokracji przedstawicielskiej. Osobny rozdział będzie poświęcony narzędziom prowadzenia polityki informacyjnej przez badane organy polskie i europejskie oraz szczegółowym zasadom współpracy z mediami, w ramach działalności tychże mediów w siedzibach badanych instytucji.

Przedstawiona analiza będzie miała charakter porównawczy. Autorzy uznali, że zbadanie tylko systemu krajowego jest niewystarczające. Należy bowiem odnieść go do innego systemu. Z tego względu wybrano system Unii Europejskiej, a wybór ten jest wynikiem wagi zastosowanych w tym systemie rozwiązań również dla polskich dziennikarzy. Porównanie obu systemów pozwoli na wyciągnięcie konkretnych wniosków w zakresie ewentualnych propozycji zmian w systemach prawnych Polski i Unii Europejskiej.

Należy przy tym podkreślić, że nie jest możliwe, aby sformułowane rozwiązania prawne i techniczne, dotyczące udostępniania informacji, opisywać i wyjaśniać bez uwzględnienia funkcjonowania tych organów jako wewnętrznie złożonych systemów, w których co prawda pewne elementy i układy relacji mają znaczenie kluczowe (szefowie izb i ich kompetencje), ale nie funkcjonują przecież w polityczno-instytucjonalnej próżni (istnieją więc uwarunkowania konstytucyjne, technologiczne etc.).

Jest to tym istotniejsze, że właśnie w owe „zamknięte” parlamenty jako systemy wkraczają instytucje medialne, dziennikarze, których działalność bywa odczytywana jako niepożądana ingerencja. Rodzić się zatem może wręcz dodatkowe pytanie badawcze o kwestię ewentualnej „internalizacji” (bądź odrzucenia) działań mediów jako elementów uzupełniających system: pytania o stopień, sposoby, budowanie nowych relacji, już w ramach wspólnego „parlamentarno-informacyjnego układu”.

Należy równie podkreślić, że obecnie nie ma szczegółowych badań dotyczących zasad bezpośredniego dostępu do przebiegu prac parlamentu RE, europarlamentu, Rady Europejskiej. Opracowania dotyczące tej problematyki są wrywkowe i pobieżne. Znajdują się one bowiem w literaturze poświęconej szerszemu zagadnieniu, jakim jest dostęp do informacji. Należy także podkreślić, że obecnie brak jest również szczegółowych analiz dotyczących dziennikarskiego dostępu do informacji, w tym do obrad parlamentu.

Obywatelskie prawo do informacji zostało uregulowane w polskiej ustawie zasadniczej w art. 61 Konstytucji. Z kolei Karta Praw Podstawowych w art. 42 przewiduje, że prawo dostępu do dokumentów ma każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim. Z kolei prawo dostępu do obrad organów prawodawczych Unii Europejskiej zostało zagwarantowane w art. 15 ust. 1 TFUE. Istotne jest więc zbadanie, czy przepisy prawne skutecznie zapewniają społeczeństwu za pośrednictwem mediów, dostęp do prac organów prawodawczych, gdyż wymagają tego reguły demokracji parlamentarnej jako ustroju opartego o możliwości wielostronnej komunikacji w sferze publicznej. Demokratyczny sposób wyłaniania kluczowych organów państwa zasadza się na podejmowanych przez członków politycznej wspólnoty decyzjach wyborczych, te zaś formułują się w związku z posiadanymi przez obywatela informacjami.

Decyzja wyborcza może być zatem kształtowana zarówno na podstawie wiadomości z mediów, jak i w związku z analizą programów politycznych. Podobnie na decyzje takie wpływ może, a nawet powinna, mieć wiedza obywateli o działalności najistotniejszych, obsadzanych w wyniku aktów głosowania organów państwa.

Z uwagi na fakt, że tematyka książki odnosi się do różnych dyscyplin naukowych: prawa oraz nauk o polityce i częściowo nauk o mediach, zostaną uwzględnione właściwe metody i narzędzia badawcze, którymi dyscypliny te dysponują. W zakresie metod prawniczych zostanie zastosowana przede wszystkim metoda formalno-dogmatyczna, która umożliwi interpretację obowiązujących norm prawnych. Mając na uwadze, że badaniu zostanie poddany system polski oraz system Unii Europejskiej będzie użyta także metoda porównawcza. W części politologiczno-medioznawczej projektu zostanie zastosowane ujęcie instytucjonalno-funkcjonalistyczne, stanowiące połączenie klasycznych perspektyw opisu i wyjaśniania zjawisk w naukach o polityce, metoda systemowa oraz elementy analizy decyzyjnej.

Elżbieta Czarny-Drożdziejko

I
**Dostęp do obrad
Parlamentu Europejskiego
oraz Rady Unii Europejskiej
na tle unijnego prawa
do informacji**

Na wstępie należy zauważyć, że prawo dostępu do obrad instytucji europejskich związane jest z tak zwaną zasadą otwartości (transparentności) podejmowania decyzji przez te organy. Zasada otwartości zakłada dostępność procesu decyzyjnego dla osób trzecich, co niewątpliwie wiąże się z jego demokratyzacją¹. Przede wszystkim jednak na gruncie systemu prawnego Unii Europejskiej jest ona wiązana z dostępem do dokumentów różnych instytucji europejskich, a nie z samą możliwością obecności w trakcie obrad organów prawodawczych. Wydaje się jednak, że możliwość śledzenia wypowiedzi członków tych instytucji kolegialnych przez osobisty udział (na galeriach) lub przez odbiór transmisji audiowizualnej jest dla społeczeństwa równie istotny. Może ono bowiem skontrolować, w jaki sposób zachowują się, o co wnoszą, jak argumentują i z jaką skutecznością działają członkowie wybrani lub delegowani. Ma to z kolei wpływ na podejmowane decyzje wyborcze. Zasada otwartości musi się więc również odnosić do dostępu do obrad gremiów, które mają decydujący wpływ na system prawny Unii Europejskiej.

W doktrynie² zwraca się również uwagę na pewien konflikt informacyjny pomiędzy poszczególnymi instytucjami unijnymi – Komisją, Radą i Parlamentem. Podkreśla się, że nie jest wskazane, aby kontrola tego, co jest udostępniane publicznie należała tylko do jednej instytucji unijnej. Przepływ informacji musi więc być zdyferencjonowany i pochodzić od różnych podmiotów, gdyż każdy w jakimś zakresie działa we własnym interesie. Z kolei obywatele Unii Europejskiej powinni mieć dostęp

1 Zob. S. Berthier Demonfort, *Le principe d'ouverture en droit de l'Union Européenne: Contribution à l'étude de l'influence des citoyens dans la prise de décision européenne*, s. 103, www.theses.fr/2016LIMO0043.pdf (17.01.2019).

2 L. Gard, *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, pkt 16, <https://journals.openedition.org/communicationorganisation/2351> (18.01.2019).

do różnorodnych informacji, aby ewentualnie skonfrontować je ze sobą. Szczególnym symbolem takiego braku dywersyfikacji informacji była inicjatywa „Kontakt” (Contact Magazin), która miała na celu promowanie Unii Europejskiej i państw członkowskich w państwach trzecich, w formie narzędzia audiowizualnego. Inicjatywa ta była nadzorowana przez Komisję, której zasady zarządzania były niejasne, jak również zarzucono Komisji prowadzenie propagandy w ramach prezentowanych treści audiowizualnych, co spowodowało konflikty pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi i samą Radą UE (chodziło o kwestie priorytetu w rozpowszechnianiu różnorodnych informacji. Komisja była zainteresowana w rozpowszechnianiu filmów pro wspólnotowych, podczas gdy kraje członkowskie chciały rozpowszechniać filmy na swój temat)³. Uważa się, że ten konflikt spowodował z kolei rozwój własnych środków informacyjnych ze strony Rady kierowanych do dziennikarzy oraz ogółu społeczeństwa⁴.

Z uwagi jednak na to, że zasada otwartości ma przede wszystkim swoje korzenie w prawie dostępu do dokumentów, swoje rozważania rozpocznę od przedstawienia podstawowych zasad dotyczących tego uprawnienia, zanim przejdę do kwestii odnoszących się do dostępu do obrad Rady oraz Parlamentu Unii Europejskiej.

3 *Information policy: controversy rages between council and commission*, s. 9, <http://www.library.coleurop.pl/intranet/documents/eis/er/eure2378.pdf> (18.01.2019).

4 L. Gard, *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, dz. cyt., pkt 17.

1. Prawo dostępu do dokumentów w prawodawstwie Unii Europejskiej

1.1. Kształtowanie się prawa dostępu do dokumentów w Unii Europejskiej

Pierwotnie prawo dostępu do dokumentów związane było z prawem do obrony, dostępem do dokumentów gromadzonych w aktach oraz tak zwanym prawem do bycia wysłuchanym. Uprawnienie to zostało sformułowane w systemie unijnym dosyć wcześnie w związku z prowadzoną polityką konkurencji, czy nadużyciem pozycji dominującej⁵.

Samo prawo dostępu do informacji posiadanej przez organy Unii Europejskiej zaczęło się kształtować dopiero w latach 90. XX wieku, na tle krytyki dotyczącej nadmiernej biurokracji i braku przejrzystości w odniesieniu do podejmowanych decyzji⁶. Jako pierwszy krok w kierunku otwartości instytucji unijnych wymienia się⁷ Deklarację nr 17 dołączoną do Traktatu z Maastricht, zgodnie z którą

Konferencja uważa, że przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie publiczne do administracji.

-
- 5 E. Nieto-Garrido, I. M. Delgado, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, London 2007, s. 39. Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości, Sądu I Instancji z 17 grudnia 1991 r., T-7/89, SA Hercules Chemicals NV v Commission of the European Communities, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989TJ0007> (26.12.18).
 - 6 T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 30.
 - 7 Zob. L. Gard, *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, dz. cyt., pkt 4.

W związku z powyższym Konferencja zaleca Komisji, aby przedłożyła Radzie, najpóźniej w 1993 roku, sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu poprawy dostępu publicznego do informacji, którymi dysponują instytucje⁸.

W doktrynie podkreślono jednak, że sama deklaracja była jedynie delikatną przeciwwagą dla istniejącego już w samym Traktacie obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej⁹.

Efektom Deklaracji nr 17 była konkluzja przyjęta przez Radę Europejską na spotkaniu 22 czerwca 1993 roku¹⁰, iż Rada UE i Komisja powinny podjąć wspólne działania celem zrealizowania wolności obywatelskiej, obejmującej możliwie najpełniejszy dostęp do informacji, aby urzeczywistnić zasadę otwartości.

Kolejnym aktem był Kodeks postępowania dotyczący publicznego dostępu do dokumentów Komisji i Rady¹¹, przyjęty 6 grudnia 1993 roku. Zasadniczo wskazuje się¹², że prawdziwym powodem jego wprowadzenia

8 Council of the European Communities, Commission of the European Communities, *Treaty on European Union*, Luxembourg 1992, s. 229, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (18.11.2019).

9 L. Grard, *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, dz. cyt., pkt 7.

10 Zob. „Bulletin of the European Communities” 26 (1993) nr 6, s. 15–16, pkt I.22, <http://aei.pitt.edu/65710/1/BUL357.pdf> (25.12.2018).

11 Kodeks ten został opublikowany jako załącznik do decyzji Komisji z 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji, OJ, L 46, 18.02.1994, p. 58–61, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994D0090> (25.12.2018).

12 U. Öberg, *EU Citizen's Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of information act*, w: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2 (1999), ed. A. Dashwood, A. Ward, Oxford–Portland 2000, s. 312, <https://books.google>.

był zamiar uniknięcia wmieszania się samego Parlamentu Europejskiego w proces udostępniania dokumentów. Zasadą ogólną Kodeksu miał być jak najszerszy możliwy dostęp opinii publicznej do dokumentów przechowywanych przez Komisję i Radę. „Dokument” z kolei oznaczał każdy tekst pisany, niezależnie od jego nośnika, który zawierał istniejące dane i był przechowywany przez Komisję lub Radę. Wniosek wstępny o dostęp do dokumentu musiał być złożony na piśmie oraz musiał być wystarczająco precyzyjny, aby można było zidentyfikować żądany dokument. W sytuacji, gdy autorem dokumentu przechowywanego przez instytucję była osoba fizyczna lub prawna, państwo członkowskie, inna instytucja lub organ wspólnotowy jakiegokolwiek innego organu krajowego lub międzynarodowego, wniosek powinien zostać przesłany bezpośrednio do jego autora (zasada autora dokumentu). Dostęp do dokumentów miał następować przez zapoznanie się z nimi na miejscu lub wysłanie kopii na własny koszt wnioskodawcy. Opłata ta miała być jednak utrzymana w rozsądnych granicach. Zainteresowana instytucja mogła wprowadzić warunek, że osoba, której wydano dokument, nie będzie mogła powielać ani rozpowszechniać tego dokumentu w celach komercyjnych poprzez sprzedaż bezpośrednią, bez jego uprzedniej zgody. W odniesieniu do kwestii proceduralnych wnioskodawca w ciągu jednego miesiąca powinien zostać poinformowany o tym, że jego

[pl/books?id=Jb3bBAAAQBAJ&pg=PA312&lpg=PA312&dq=Code+of+conduct+concerning+public+access+to+Council+and+Commission+documents,+adopted+by+the+Council+on+20+December+1993&source=bl&ots=NjIA-FYNLY6&sig=VQHXdPrEj0bVEOqTa5TGinww_EA&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwiEjs_K7brfAhXyoIsKHSYfBucQ6AEwBHoECAYQAQ#v=onepage&q=Code%20of%20conduct%20concerning%20public%20access%20to%20Council%20and%20Commission%20documents%2C%20adopted%20by%20the%20Council%20on%2020%20December%201993&f=false](https://doi.org/10.5235/152888712802815897) (25.12.2018), DOI: <https://doi.org/10.5235/152888712802815897>.

wniosek jest planowany do zatwierdzenia lub o zamiarze jego odrzucenia. Wnioskodawca miał miesiąc czasu na złożenie wniosku potwierdzającego do instytucji. W razie jego niezłożenia uznawano wniosek pierwotny za wycofany. Jeżeli z kolei wniosek potwierdzający został złożony, instytucja miała 6 miesięcy na jego rozpatrzenie. Sama decyzja powinna zawierać uzasadnienie, jak również wskazywać przysługujące środki odwoławcze, to jest odwołanie się do Trybunału Sprawiedliwości bądź złożenie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Instytucje mogły odmówić dostępu do wszelkich dokumentów z następujących powodów:

- ochrony interesu publicznego (bezpieczeństwo publiczne), stosunków międzynarodowych, stabilności monetarnej, postępowania sądowego, inspekcji i dochodzenia);
- ochrony jednostki i prywatności;
- ochrony tajemnicy handlowej i przemysłowej;
- ochrony interesów finansowych Wspólnoty;
- ochrony poufności na wniosek osób fizycznych lub prawnych, które dostarczyły informacje lub zgodnie z wymogami ustawodawstwa państwa członkowskiego, które dostarczyło informacje. Rada i Komisja mogły również odmówić dostępu, w celu ochrony interesu instytucji co do jej postępowania.

W doktrynie podkreślono jednak, że Kodeks postępowania nie zawierał wskazania podmiotu uprawnionego do żądania dostępu do dokumentów, sposobu składania wniosków oraz nie sformułowano zasady dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu innych instytucji niż Rada i Komisja¹³.

13 E. Nieto-Garrido, I. M. Delgado, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, London 2007, s. 41 (Modern Studies in European Law).

Następstwem deklaracji z 22 czerwca 1993 roku była Decyzja Rady Europejskiej w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady¹⁴. Należy jednak zauważyć, że ten akt normatywny odnosił się tylko do dokumentów jednej instytucji unijnej. Zgodnie bowiem z art. 1 tej decyzji „dokument Rady oznacza każdy tekst pisany, niezależnie od jego nośnika, zawierający istniejące dane i przechowywany przez Radę”. Dostęp do dokumentów zagwarantowany był jedynie na wniosek, który miał zostać przesłany do Rady i sporządzony w precyzyjny sposób, tak aby możliwa była identyfikacja dokumentu. Obowiązywała także tak zwana zasada autora, gdyż

jeżeli żądany dokument został sporządzony przez osobę fizyczną lub prawną, państwo członkowskie, inną instytucję lub organ Wspólnoty lub jakkolwiek inny organ krajowy lub międzynarodowy, wniosek nie może być przesyłany do Rady, lecz bezpośrednio do autora.

Dostęp do dokumentu był zagwarantowany albo na miejscu, albo przez jego wysłanie na własny koszt wnioskodawcy. Opłata była następnie ustalona przez Sekretarza Generalnego. Każdy, kto uzyskał dostęp do dokumentu Rady, nie mógł go powielać ani rozpowszechniać w celach handlowych poprzez sprzedaż bezpośrednią bez uprzedniej zgody sekretarza generalnego. Z kolei art. 4 ograniczał dostęp do dokumentów z uwagi na ochronę określonych wartości:

- interesu publicznego (bezpieczeństwo publiczne, stosunki międzynarodowe, stabilność monetarna, postępowanie sądowe, inspekcje i dochodzenia),
- jednostki i jej prywatności,

14 Decyzja z dnia 20 grudnia 1993 r., OJ, L 340, 31.12.1993, p. 43–44.

- tajemnicy handlowej i przemysłowej,
- interesów finansowych Wspólnoty,
- poufności na wniosek osoby fizycznej lub prawnej, która dostarczyła jakiegokolwiek informacje zawarte w dokumencie lub zgodnie z wymogami ustawodawstwa państwa członkowskiego, które dostarczyło którekolwiek z tych informacji.

Można było także odmówić dostępu do dokumentu Rady w celu ochrony poufności prac Rady. Organem uprawnionym do podejmowania decyzji w sprawie dostępu do dokumentu był albo Sekretarz Generalny, albo w niektórych przypadkach sama Rada. Wnioskodawca był informowany na piśmie w ciągu miesiąca przez odpowiednie służby Sekretariatu Generalnego o zatwierdzeniu jego wniosku lub o zamiarze jego odrzucenia. W tym drugim przypadku wnioskodawca był również informowany o przyczynach tego zamiaru oraz o tym, że ma miesiąc na złożenie ponownego wniosku o ponowne rozpatrzenie tego stanowiska. W sytuacji nie wystąpienia o ponowne rozpoznanie przyjmowano, że wnioskodawca wycofał się z pierwotnego wniosku. Z kolei brak odpowiedzi na wniosek w ciągu jednego miesiąca od przedłożenia był równoznaczny z odmową dostępu, chyba że wnioskodawca złożył ponownie wniosek potwierdzający w ciągu następnego miesiąca. Każda decyzja o odrzuceniu wniosku potwierdzającego, która została podjęta w terminie jednego miesiąca od złożenia takiego wniosku, powinna określać powody, na których była oparta. Wnioskodawca był następnie uprawniony do tego, by skierować swoją sprawę do Rzecznika Praw Obywatelskich lub do złożenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości co do zgodności z prawem podjętej przez Radę decyzji.

Z 8 lutego 1994 roku pochodzi natomiast decyzja Komisji w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji¹⁵. Zgodnie z tą decyzją przyjęto, że wszystkie wnioski o dostęp do dokumentów miały być składane na piśmie do właściwego departamentu Komisji. Następnie odpowiedni dyrektor generalny, dyrektor departamentu, czy dyrektor wyznaczony do tego celu w Sekretariacie Generalnym lub urzędnik działający w ich imieniu, powiadamiał wnioskodawcę na piśmie w ciągu jednego miesiąca o tym, czy wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, czy też negatywnie. W przypadku planowanej odmowy dostępu wnioskodawca miał być również powiadomiony, że ma jeden miesiąc na wystąpienie do Sekretarza Generalnego Komisji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie zamiaru odmowy dostępu. W razie nie złożenia takiego wniosku przyjmowano, że pierwotny wniosek został wycofany.

Podmiotem uprawnionym do rozstrzygnięcia wniosku o jego ponowne rozpatrzenie był generalnie Przewodniczący Komisji. Z kolei brak odpowiedzi na wniosek o dostęp do dokumentu w ciągu jednego miesiąca od jego złożenia należało uznać za zamiar odmowy dostępu. Również brak odpowiedzi w ciągu jednego miesiąca od złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy uznawano za odmowę dostępu. Generalnie dostęp do dokumentów był odpłatny.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione trzy odrębne dokumenty, Holandia na podstawie art. 173 Traktatu WE wniosła skargę o stwierdzenie nieważności między innymi decyzji Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady oraz Kodeksu postępowania w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji w zakresie, w jakim akt ten

15 94/90/ECSC, EC, Euratom: *Commission Decision of 8 February 1994 on public access to Commission documents*, OJ, L 046, 18.02.1994, p. 58–61, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994D0090> (25.12.2018).

należy uznać za mający zewnętrzne skutki prawne. Podstawowym zarzutem sformułowanym przez Holandię było wyjście przyjętych aktów poza ramy wewnętrznej organizacji Rady oraz wywoływanie przez nie skutków zewnętrznych. Z kolei wspierający Holandię Parlament Europejski zarzucił po pierwsze brak jawności postępowania prawodawczego. Po drugie – podniesiono, że

Rada opierając się na regułach publicznego dostępu do dokumentów będących w jej posiadaniu i na mocy prawa do zorganizowania swojej wewnętrznej działalności, przyznała sobie prawo do określenia, w jakim zakresie jej postępowanie legislacyjne jest dostępne dla publiczności i w ten sposób nadużyła uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatu. Dalej Parlament argumentował, że o ile właściwe jest, aby instytucje przyjmowały odpowiednie środki w celu ich wewnętrznej organizacji, zasada otwartości procesu ustawodawczego i dostęp do dokumentów legislacyjnych, stanowi zasadnicze wymogi demokracji i dlatego nie można ich traktować jako wewnętrznej sprawy organizacyjnej danej instytucji. Wreszcie Parlament stwierdził, że prawo do informacji, którego dostęp do dokumentów stanowi jego następstwo, jest podstawowym prawem człowieka uznanym w różnych instrumentach międzynarodowych.

Trybunał jednak przyjął, że

Kodeks postępowania odzwierciedla jedynie porozumienie osiągnięte między Komisją a Radą w sprawie zasad dostępu do dokumentów obu instytucji, zachęcając instytucje do wdrożenia tych zasad za pomocą konkretnych rozporządzeń, a zatem jedynie zapowiadające późniejsze decyzje. Skoro zaś kodeks jest po prostu wyrazem czysto dobrowolnej koordynacji, a więc nie ma na celu wywoływania skutków prawnych, skarga o stwierdzenie nieważności

nie może być skierowana przeciwko niemu. Dalej Trybunał argumentował, iż dopóki prawodawca wspólnotowy nie przyjmie ogólnych zasad dotyczących prawa publicznego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje wspólnotowe, instytucje muszą podjąć działania w zakresie rozpatrywania wniosków w tym zakresie na mocy ich wewnętrznej organizacji, co upoważnia je do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia, że ich działalność wewnętrzna jest zgodna z interesem dobrej administracji. Takie środki nie przekraczają granic uprawnień organizacji wewnętrznej ze względu na to, że wywołują skutki prawne wobec osób trzecich. W obecnym stanie prawa wspólnotowego Rada nie może zatem zostać oskarżona o działanie niezgodne z prawem w celu dostosowania się do rozwoju prawa dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu władz publicznych. W szczególności nie można jej zarzucić, że nadużyła swoich uprawnień, omijając wszelkie procedury specjalnie przewidziane w Traktacie i nie angażując Parlamentu w sporządzanie zasad, które przyjęła.

Należy jednak zauważyć na tle decyzji podejmowanych przez Radę UE i Komisję, że pierwsza decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie dostępu do jego dokumentów pochodzi dopiero z 10 lipca 1997 roku¹⁶. Według tej decyzji dokumentem Parlamentu Europejskiego był każdy tekst pisany, niezależnie od jego nośnika, zawierający istniejące dane i sporządzony przez Parlament Europejski. Wnioski o dostęp do dokumentów miały być składane na piśmie do Sekretariatu Parlamentu Europejskiego lub do Biura Informacyjnego PE w państwie członkowskim, w którym wnioskodawca miał miejsce zamieszkania. Powinny być one dostatecznie

16 *Décision du Parlement européen du 10 juillet 1997 relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen*, JOCE), No. L 263 du 25.09.1997, http://www.europarl.europa.eu/opengov/dec_fr.htm?textMode=on (18.01.2019).

precyzyjne i zawierać informacje niezbędne do zidentyfikowania żądanego dokumentu. Jeżeli dokument został sporządzony przez osobę fizyczną lub prawną, państwo członkowskie, inną instytucję lub organ Wspólnoty, lub jakikolwiek inny organ krajowy lub międzynarodowy, wniosek nie mógł być przesyłany bezpośrednio do Parlamentu Europejskiego, lecz wprost do autora. Dostęp do dokumentów przyjmował formę konsultacji na miejscu lub w biurach informacyjnych Parlamentu albo, alternatywnie, polegał na dostarczaniu kopii na koszt wnioskodawcy. Same opłaty nie powinny przekraczać uzasadnionej kwoty. Parlament mógł zastrzec, że osoba, której wydano dokument, nie mogła go powielać ani rozsyłać dla celów komercyjnych lub reklamowych bez uprzedniego zezwolenia. Od strony proceduralnej właściwa służba parlamentarna powiadamiała wnioskodawcę na piśmie, w terminie 45 dni od otrzymania wniosku, o tym, że wniosek zostanie rozpatrzony lub że zamierza ona zaproponować, aby Parlament go odrzucił. W tym drugim przypadku wnioskodawca był również informowany o przyczynach oraz miał 45-dniowy termin na złożenie ponownego wniosku do instytucji, aby stanowisko to zostało jeszcze raz rozpatrzone. W sytuacji nie złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przyjmowano, że pierwotny wniosek został wycofały. W przypadku złożenia ponownego wniosku i jeżeli Prezydium postanowiło odmówić wydania danego dokumentu, decyzja ta, złożona w terminie 45 dni od daty złożenia wniosku potwierdzającego, była przesyłana wnioskodawcy na piśmie. Należało podać uzasadnienie decyzji oraz wskazać dostępne środki odwoławcze, tj. skargę do sądu unijnego lub do Rzecznika Praw Obywatelskich. Można było odmówić dostępu do dokumentu, jeżeli naruszyłoby to:

- ochronę interesu publicznego, w szczególności bezpieczeństwo publiczne, interesy finansowe Wspólnoty Europejskiej, postępowanie sądowe lub działania dochodzeniowe instytucji;

- ochronę tajemnicy handlowej i przemysłowej;
- ochronę jednostki i jej prywatności;
- ochronę poufności, na wniosek osoby fizycznej lub prawnej, która dostarczyła informacje zawarte w takim dokumencie lub wymagane przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, które dostarczyło informacje;
- ochronę poufności obrad grup politycznych, organów parlamentarnych, w których odbywają się one przy drzwiach zamkniętych lub odpowiednich służb Sekretariatu.

Z 27 maja i 17 września pochodzą z kolei decyzje w sprawie dostępu do dokumentów Komitetu ekonomicznego¹⁷ i Komitetu regionów¹⁸. Jak podkreśla się w doktrynie¹⁹, nie wszystkie instytucje unijne mogą być całkowicie transparentne i przykładowo wskazuje się na Europejski Bank Centralny oraz Europol.

Należy więc zauważyć, że na początku lat 90. XX wieku, aż do rozwiązań przyjętych w Traktacie Amsterdamskim prawo dostępu do dokumentów było raczej elementem dobrej administracji niż fundamentalnym prawem jednostki do informacji²⁰.

17 OJ, L 339, 10.12.1997, p. 18–18, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1997.339.01.0018.01.ENG&toc=OJ:L:1997:339:TOC (18.01.2019).

18 OJ, L 351, 23.12.1997, p. 70–71, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1997.351.01.0070.01.ENG&toc=OJ:L:1997:351:TOC (18.01.2019).

19 L. Gard, *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, dz. cyt., pkt 38.

20 Zob. również E. Nieto-Garrido, I. M. Delgado, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, dz. cyt., s. 42–43.

Kolejnym etapem w odniesieniu do dostępu do dokumentów różnych organów unijnych był Traktat Amsterdamski²¹, który pierwotnie w art. 191a, a następnie w art. 255, stwierdzał, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Przewidziano także, że Rada w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie Traktatu ma określić zasady ogólne i ograniczenia w akcie normatywnym prawa wtórnego. Przyjęto również, że każda instytucja wskazana powyżej (a więc Parlament Europejski, Rada i Komisja) ma opracować w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów.

Regulacja dostępu do dokumentów w Traktacie, a więc w prawie pierwotnym, była niewątpliwym postępem w zakresie przejrzystości podejmowanych działań, jak również w przybliżeniu społeczeństwom instytucji unijnych, które mogło za pomocą otrzymywania informacji kontrolować i wywierać wpływ. Była również gwarancją fundamentalnego prawa jednostki do informacji, a nie elementem procedury administracyjnej. Niewątpliwie sprzyjało to demokratyzacji, a gwarancja na poziomie prawa pierwotnego była wskazaniem istotności prawa dostępu do informacji. Na podstawie wskazanego wyżej przepisu zostało wydane rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 roku w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji²², które obecnie obowiązuje.

21 Zob. Traktat z dnia 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r., http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf (21.12.2018).

22 OJ, L 145, 31.05.2001, p. 43–48.

1.2. Dostęp do dokumentów na gruncie obowiązującej regulacji prawnej w Unii Europejskiej

Obecnie dostęp do dokumentów został unormowany w art. 15 Traktatu Lizbońskiego²³ oraz w Karcie Praw Podstawowych²⁴.

Artykuł 42 Karty przewiduje, że „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”. W komentarzu do tego przepisu Tuomas Ojanen²⁵ podnosi, iż chociaż art. 42 Karty Praw Podstawowych powieli rozwiązania już istniejące w Unii Europejskiej, to jednak równocześnie zalicza prawo do informacji do praw podstawowych. Można więc uznać, że Karta jest w tym zakresie krokiem naprzód, gdyż żaden akt prawa międzynarodowego, w tym Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie gwarantuje jednostce takiego prawa²⁶.

23 Traktat o funkcjonowaniu Unii, OJ, C 326, 26.10.2012, p. 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (10.01.2019).

24 OJ, C 326/02, 26.10.2012, p. 391–407, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> (10.01.2019).

25 T. Ojanen, *Komentarz do art. 42 Karty Praw Podstawowych*, w: EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, June 2006, s. 335, <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Download.Rep/NetworkCommentaryFinal.pdf>.

26 Zob. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, *Sprawa Leander przeciwko Szwecji*, wyrok z dnia 26 marca 1987 r. oraz *Guerra i inni przeciwko Włochom*, wyrok Wielkiej Izby z dnia 19 lutego 1998; I. C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006, s. 640 i n.

Z kolei zgodnie z jej art. 52 ust. 1 wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności w niej uznanych muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności:

Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Natomiast prawa, które są jednocześnie uznane w Karcie i są przedmiotem postanowień Traktatów, respektuje się na warunkach i w granicach w nich określonych. Postanowienia zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności.

Z kolei treść art. 15 TFUE znajdowała się w jego art. 255. Przeniesienie tej regulacji jest postrzegane jako wzmocnienie prawa dostępu oraz podniesienie jego rangi jako prawa obywatelskiego²⁷. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 15 ust. 1 TFUE w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Z kolei ust. 3 tego przepisu przewiduje, iż każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim

²⁷ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, red. nauk. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 285.

ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim. Parlament Europejski i Rada zapewniają publikację dokumentów dotyczących procedur ustawodawczych na warunkach przewidzianych w wyżej wymienionym rozporządzeniu. Jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny podlegają obowiązkowi udostępniania dokumentów tylko w zakresie wykonywania swoich funkcji administracyjnych. Zgodnie jednak z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości²⁸ w sytuacji, gdy dokumenty pochodzące z postępowania sądowego przed Trybunałem znajdują się w instytucji podlegającej rozporządzeniu w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji należy z nimi postępować zgodnie z wymienionym rozporządzeniem. Pomimo że obowiązek udostępniania dokumentów Trybunału Sprawiedliwości odnosi się tylko do sytuacji, gdy realizuje on swoją funkcję administracyjną, a nie orzeczniczą, to jednak dokumenty, które na skutek przesłania ich do stron

28 Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 lipca 2017 r., C213/15 P, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=192887&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7020742#ctx1> (15.01.2019).

postępowania znajdują się w innych instytucjach unijnych, mogą być potencjalnie udostępniane.

Podstawowym instrumentem, na podstawie którego obecnie są udostępniane dokumenty instytucji europejskich, jest wcześniej powoływane Rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 roku w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej nazywane rozporządzeniem 1049/2001).

Należy przy tym podkreślić, że dwukrotnie już próbowano je bezskutecznie zmienić. Pierwsza propozycja nr 2008/0090 (COD)²⁹ nie doczekała się akceptacji Parlamentu Europejskiego, który znacznie ją zmodyfikował i 15 grudnia 2011 roku wydał w tej sprawie rezolucję legislacyjną³⁰, w której wskazał, iż rozporządzenie „musi, między innymi, służyć promowaniu przejrzystych i dobrych praktyk administracyjnych w celu poprawy dostępu do dokumentów, w szczególności ogólnym celem większej przejrzystości, rozliczalności i demokracji”. Z kolei beneficjentem prawa dostępu do dokumentów ma być „każda osoba fizyczna lub prawna lub każde stowarzyszenie osób prawnych lub fizycznych”. Samo rozporządzenie ma mieć

zastosowanie do wszystkich dokumentów przechowywanych lub otrzymywanych przez instytucję, organ, urząd i agencję Unii, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii. „Dokument” oznacza

29 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0229/COM_COM\(2008\)0229_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0229/COM_COM(2008)0229_EN.pdf) (11.01.2019).

30 <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1182482&l=en&t=E> (11.01.2019).

dowolną zawartość danych bez względu na jej nośnik (zapisaną na papierze lub przechowywaną w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) dotyczącą sprawy objętej zakresem odpowiedzialności instytucji Unii, organu, urzędu lub agencji. Treść dokumentu powinna być dostępna bez dyskryminacji ze względu na upośledzenie wzroku, język pracy lub platformę systemu operacyjnego. Instytucje zapewniają rzeczywisty dostęp wnioskodawcy do treści dokumentów bez technicznej dyskryminacji.

Nadal podtrzymano, że „pełny, bezpośredni i terminowy publiczny dostęp do dokumentów powinien zasadniczo zostać przyznany dokumentom dotyczącym aktów prawnych oraz aktów delegowanych i wykonawczych o ogólnym zasięgu, ponieważ procedura ustawodawcza musi być otwarta i widoczna w jak największym stopniu”. Także

przygotowawcze dokumenty legislacyjne i wszystkie związane z nimi informacje na różnych etapach procedury międzyinstytucjonalnej, takie jak dokumenty grupy roboczej Rady, nazwiska i stanowiska delegacji państw członkowskich działających w charakterze członków Rady oraz dokumenty rozmów trójstronnych w pierwszym czytaniu, powinny co do zasady być bezpośrednio dostępne dla publiczności w Internecie. Dokumenty odnoszące się do procedur nielegislacyjnych, takie jak wiążące środki lub środki dotyczące organizacji wewnętrznej, aktów administracyjnych lub budżetowych, lub o charakterze politycznym (takie jak wnioski, zalecenia lub rezolucje) powinny być łatwo i w miarę możliwości bezpośrednio dostępne w ramach przestrzegania zasady dobrej administracji. Dokumenty dotyczące budżetu Unii Europejskiej, jego wdrażania oraz beneficjentów funduszy i dotacji unijnych są ogólnodostępne i dostępne dla obywateli.

W odniesieniu do dokumentów niejawnych

Parlament proponuje nowe zasady dotyczące procedury, którą należy stosować przy klasyfikacji (ściśle tajne UE, tajne UE, poufne w UE i zastrzeżone w UE) oraz deklasyfikację dokumentów. Klasyfikacja ma dotyczyć dokumentu, jeżeli ujawnienie go naruszyłoby ochronę podstawowych interesów Unii lub co najmniej jednego z państw członkowskich, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego, obronności i wojskowości. Zasadniczo wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Należy odstąpić od tej zasady, aby chronić pewne interesy publiczne i prywatne, ale takie wyjątki powinny podlegać przejrzystemu systemowi reguł i procedur, a ogólnym celem powinno być wdrożenie podstawowego prawa obywateli do dostępu. Dostęp do dokumentów sporządzonych przez instytucję do użytku wewnętrznego lub otrzymanych przez instytucję w odniesieniu do sprawy, w której decyzja nie została jeszcze podjęta przez tę instytucję, odmawia się wyłącznie w przypadku, gdy ich ujawnienie spowodowałoby, ze względu na ich treść i obiektywne okoliczności sytuacji, wyraźnie i poważnie naruszenie procesu decyzyjnego. Z kolei wyjątki wymienione w tekście nie mają mieć zastosowania, gdy przeważający interes publiczny uzasadnia ujawnienie dokumentu. Podczas równoważenia publicznego interesu publicznego ujawnienia, nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu informacji uznaje się za istniejący, jeżeli żądany dokument dotyczy ochrony praw podstawowych.

Sama rezolucja Parlamentu nie spowodowała dalszych zmian, gdyż opierała się ona na istniejącej interpretacji obowiązującego rozporządzenia 1049/2001 dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości.

Kolejna propozycja Komisji Europejskiej pochodziła z 30 marca 2011 roku³¹ i ograniczała się do niewielkiej zmiany dostosowującej rozporządzenie do regulacji Traktatu Lizbońskiego, a więc do rozszerzenia obowiązku udostępniania dokumentów na wszelkie instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej, w tym Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Jednak w 2014 roku propozycja ta była wciąż na etapie procedowania i żadne kroki obecnie nie są co do niej podejmowane.

Przechodząc do analizy samego rozporządzenia 1049/2001³² należy podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wypowiedział się na jego temat, ustalając wiążące interpretacje. Wykładnia tego organu ma więc zasadniczy wpływ na rozumienie poszczególnych jego przepisów³³.

Zgodnie z jego art. 1 rozporządzenia 1049/2001 ma ono za zadanie:

- a) określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji,
- b) ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie prawa dostępu do dokumentów,
- c) promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów.

Chodzi o zapewnienie jak najszerszego dostępu do dokumentów zgodnie z zasadą otwartości określoną w art. 11 ust. 2 Traktatu o Unii

31 Zob. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0137/COM_COM\(2011\)0137\(COR1\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0137/COM_COM(2011)0137(COR1)_EN.pdf) (11.01.2019).

32 Na temat prawa dostępu do dokumentów zob. D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

33 Na temat interpretacji poszczególnych przepisów rozporządzenia zob. również D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 75 in.

Europejskiej³⁴. Sama z kolei otwartość ma pozwolić obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i zagwarantować, że administracja będzie posiadać większą legitymację w podejmowanych działaniach, będzie bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli. Respektowanie zasady otwartości ma się więc przyczynić do wzmocnienia demokracji i szacunku dla praw.

Podmiotem uprawnionym do otrzymania dostępu do dokumentów zgodnie z art. 2 rozporządzenia 1049/2001 jest każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim. Należy jednak zauważyć, że pomimo iż rozporządzenie kreuje prawo po stronie osób będących obywatelami lub mającymi siedzibę w Unii Europejskiej, to już ust. 2 art. 2 rozporządzenia 1049/2001 stanowi o tym, iż na podstawie tych samych zasad, warunków i ograniczeń instytucje mogą udzielać dostępu do dokumentów wszelkim osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym i niemającym siedziby w państwie członkowskim. Istotne jest także, że wiele dokumentów jest dostępnych wprost za pomocą stron internetowych instytucji unijnych lub przez rejestr. Stąd każdy człowiek w dowolnym miejscu na świecie może je ściągnąć bez względu na obywatelstwo. Faktycznie więc prawo dostępu do dokumentów jest adresowane do wszystkich.

Początkowo rozporządzenie 1049/2001 było stosowane do wszelkich dokumentów przechowywanych przez Komisję, Radę oraz Parlament Europejski, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej. Nie stosowano go więc do innych agend

34 Zgodnie z powołanym przepisem instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

i podmiotów funkcjonujących w ramach Unii Europejskiej. Uważam jednak, że po zmianie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktatem z Lizbony obecne rozporządzenie 1049/2001 odnosi się do wszelkich instytucji Unii Europejskiej, pomimo że nie wynika to bezpośrednio z jego brzmienia, jak również nie została przyjęta proponowana zmiana z 30 marca 2011 roku. Taka interpretacja jest zgodna z art. 15 ust. 3 TFUE.

Sam dokument został zdefiniowany jako treść – zapisana na dowolnym nośniku, na przykład na papierze, przechowywana w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne – dotycząca kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności zobligowanej instytucji. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości prawo dostępu odnosi się tylko do dokumentów istniejących w chwili żądania³⁵. Pojęcie dokumentu zostało jednak rozszerzone z uwagi na posługiwanie się przez instytucje elektronicznymi bazami danych i uznano, że

wszelkie informacje, które mogą być pozyskane z elektronicznej bazy danych w ramach jej powszedniego użytkowania za pomocą zaprogramowanych narzędzi wyszukiwania, winny być uznane za dokumenty istniejące, nawet jeśli informacje te nie były dotąd wyświetlane w takiej formie albo nie były wcześniej przedmiotem wyszukiwania przez pracowników instytucji³⁶.

35 Wyrok z dnia 2 października 2014, C127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 38, 46, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158192&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7176248#ctx1> (16.01.2019).

36 Wyrok (pierwsza izba) z dnia 11 stycznia 2017 r.(1), C491/15 P, p. 37, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=186682&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7018689#ctx1> (15.01.2019).

Za dokument została więc uznana informacja, która może być wykreowana z bazy danych bez konieczności tworzenia dodatkowego specjalnego oprogramowania.

Zasadą jest dostęp do dokumentów, a wyjątkiem odmowa z uwagi na ściśle określone wartości i interesy. Przyczyny odmowy zostały enumeratywnie wyliczone w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001. Wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości podkreślano, że mają one być interpretowane zawężająco i ściśle stosowane³⁷. W zakresie dostępu do dokumentów w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przyjęto, że

zanim instytucja Unii zdecyduje się odmówić, na podstawie jednego z wyjątków udzielenia dostępu do dokumentu, to jest ona co do zasady zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego takim wyjątkiem. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne³⁸.

37 Zob. Przykładowo Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 4 września 2018 r., C57/16 P, pkt 78, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BA917D5D8182A9BECAB8DF885BCF1D22?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=205322&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7011073#ctx1> (15.01.2019).

38 Zob. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 4 września 2018 r., C57/16 P, ibidem, pkt 51, oraz wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C280/11 P, pkt 31, ECLI:EU:C:2013:671, pkt 32, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=143182&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7191500#ctx1>, (16.01.2019 r. i przytoczone tam orzecznictwo.

Trybunał przyznał, że „w pewnych przypadkach instytucja może jednak oprzeć się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków dotyczących ujawnienia dokumentów o tym samym charakterze”³⁹. Uznał jednak, że takie ogólne domniemanie odnosi się do 5 kategorii dokumentów:

- do dokumentów akt administracyjnych dotyczących procedury kontroli pomocy państwa,
- do pism procesowych składanych przed sądami Unii tak długo, jak długo dane postępowanie sądowe pozostaje zawisłe,
- do dokumentów wymienianych między Komisją a stronami zgłaszającymi albo stronami trzecimi w ramach procedury kontroli operacji koncentracji przedsiębiorstw,
- do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, w tym również do dokumentów wymienianych między Komisją a danym państwem członkowskim w ramach procedury EU Pilot, oraz
- do dokumentów związanych z postępowaniem dotyczącym stosowania art. 101 TFUE⁴⁰.

39 Zob. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 4 września 2018 r., C57/16 P, ibidem, pkt 51 oraz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 69, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165903&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=fir-st&part=1&cid=10226971>; i przytoczone tam orzecznictwo (16.01.2019).

40 Zob. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 4 września 2018 r., C57/16 P, ibidem, pkt 81 oraz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo.

Samo jednak ogólne domniemanie może zostać obalone przez wykazanie, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w jego zakres lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia jego ujawnienie⁴¹.

Należy także podkreślić, że zgodnie z motywem 6 rozporządzenia 1049/2001 szerszy dostęp do dokumentów powinien zostać udzielony w przypadkach, gdy instytucje unijne działają w charakterze prawodawcy. Istotne jest bowiem osiągnięcie celu, jakim jest wzrost zaufania obywateli do instytucji unijnych. Służyć ma temu realizacja zasady otwartości oraz wzmocnienia demokratyzacji podejmowanych decyzji. W powyższym wyroku Trybunału z dnia 4 września 2018 roku, przyjęto, że

względy leżące u podstaw określonej w motywie 6 rozporządzenia nr 1049/2001 i wprowadzonej w życie w art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia zasady szerszego dostępu do dokumentów przyjętych przez instytucje unijne działające w charakterze prawodawcy, które to względy zostały przypomniane w pkt 84 niniejszego wyroku, znajdują również zastosowanie w odniesieniu do dokumentów sporządzonych w ramach procedury oceny skutków takich jak sporne dokumenty, poprzedzających złożenie przez Komisję wniosków prawodawczych⁴².

41 Zob Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., C365/12 P, ECLI:EU:C:2014:112, pkt 100 i powołane tam orzecznictwo, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=148392&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=do-st%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7180963#ctx1> (16.01.2019).

42 Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 4 września 2018 r., C57/16 P, dz. cyt., pkt 95.

Trybunał rozszerzył więc ramy obejmujące działanie instytucji unijnych w charakterze pracodawcy na etapy wcześniejsze związane z oceną słuszności w ogóle podjęcia się określonych kroków.

W odniesieniu do kwestii proceduralnych Trybunał⁴³ przyjął interpretację, iż

jeżeli skarżący kwestionuje zgodność z prawem decyzji w sprawie odmowy udzielenia mu dostępu do dokumentu na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia 1049/2001, twierdząc, że wyjątek, na który powołuje się dana instytucja, nie ma zastosowania do dokumentu, o który wnioskuje, Sąd jest oczywiście zobowiązany nakazać przedstawienie tego dokumentu i zbadać go z poszanowaniem ochrony sądowej przysługującej temu dokumentowi. W wypadku braku zapoznania się ze wskazanym dokumentem Sąd nie byłby bowiem w stanie ocenić *in concreto*, czy owa instytucja mogła zgodnie z prawem odmówić dostępu do owego dokumentu na podstawie podnoszonych wyjątków i w związku z tym przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem decyzji odmawiającej udzielenia dostępu.

Z kolei w sytuacji, gdy kwestionuje się jedynie zgodność z prawem wskazanych powodów odmowy udzielenia dostępu do dokumentu, na które powołuje się instytucja na podstawie wyjątku, którego stosowanie nie jest kwestionowane, Sąd nie ma obowiązku nakazywać przedstawiania wszystkich dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu.

43 Wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., C-576/12 P, ECLI:EU:C:2013:777, pkt 27-29, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=144988&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7180963#ctx1> (16.01.2019).

Zgodnie z ust. 1 art. 4 rozporządzenia 1049/2001 instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- a) interesu publicznego w odniesieniu do:
 - bezpieczeństwa publicznego,
 - kwestii obronnych i wojskowych,
 - stosunków międzynarodowych,
 - finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego;
- b) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związanego z ochroną danych osobowych.

Przepis – lit. a) – przewiduje najdalej idące przyczyny odmowy dostępu do dokumentów, których podstawa powołania nie jest merytorycznie badana przez Trybunał Sprawiedliwości, nie ma też w tym przypadku konieczności ważenia interesów. Bez znaczenia jest też, przy powołaniu się na wyjątek z lit. a, czy dany dokument został uprzednio sklasyfikowany i nadana została mu klauzula tajności⁴⁴. W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, iż

w przedmiocie zgodności z prawem decyzji Rady odmawiającej dostępu do dokumentów ze względu na jeden z wyjątków związanych z interesem publicznym przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 należy stwierdzić, że instytucji tej przysługuje szeroki zakres uznania dla celów ustalenia, czy ujawnienie dokumentów z dziedzin, których dotyczą te wyjątki, może naruszyć interes publiczny. Kontrola dokonywana przez sąd wspólnotowy w odniesieniu do takiej decyzji powinna się zatem

44 Wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., C576/12 P, ECLI:EU:C:2013:777, pkt 40 i n., dz. cyt.

ograniczać do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy⁴⁵.

Z kolei w odniesieniu do kwestii udostępniania danych osobowych ustaliła się już interpretacja Trybunału Sprawiedliwości⁴⁶, że w tym zakresie stosuje się ogólne wymogi wynikające z prawodawstwa unijnego – obecnie będzie to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁴⁷. Zasadą jest, iż dane osobowe mogą być przekazane jedynie wtedy, gdy odbiorca wykaże konieczność przekazania ich i nie ma powodu założyć, że uprawniony interes podmiotu danych może zostać naruszony.

45 Wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., C266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, pkt 34, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66056&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8821658> (17.01.2019).

46 Zob. wyroki: Wyroki Trybunału (wielka izba) z dnia 29 czerwca 2010r., C28/08 P, EU:C:2010:378, pkt 63, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84752&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10372192>, (15.01.2019r.; wyrok z dnia 2 października 2014, C127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 101, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158192&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7176248#ctx1> (16.01.2019), wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 2015 r., C615/13 P, ECLI:EU:C:2015:489, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=165906&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7032086#ctx1> (15.01.2019).

47 OJ, L 119, 4.5.2016, p. 1–88, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32016R0679> (15.01.2019).

Zgodnie z ust. 2 art. 4 rozporządzenia 1049/2001 instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowania sądowego lub porady prawnej,
- celu kontroli, dochodzenia (w tekście polskim występuje określenie „śledztwa”, które jest błędnym tłumaczeniem) czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

W tym więc przypadku istnieje konieczność ważenia konkretnych wartości i interesów. Z jednej strony na wadze należy postawić interes publiczny w udostępnieniu dokumentu, a na drugiej stronie określone interesy prywatne oraz publiczne. Należy przy tym zauważyć, że interes publiczny jest rozumiany jako potrzeba wzmoczonej przejrzystości, czyli zwiększenie uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także zwiększenie legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym⁴⁸.

W orzecznictwie podkreśla się, że odmowa udostępnienia dokumentu ze względu na ochrony interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej jest dopuszczalna także w sytuacji, gdy postępowanie zostało już prawomocnie zakończone. Ochrona interesów handlowych jest bowiem niezależną i samodzielną podstawą odmowy dostępu do dokumentów⁴⁹.

48 Zob. wyrok z dnia 17 października 2013 r., C280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, pkt 32, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=do-st%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=143182&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7191500#ctx1> (16.01.2019).

49 Wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2012 r., C477/10 P, ECLI:EU:C:2012:394, pkt 66–67, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=124461&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=do->

W odniesieniu do dostępu do akt postępowania różnicuje się prawo dostępu strony do takich akt oraz prawo dostępu na podstawie analizowanego rozporządzenia, które przysługuje wszystkim⁵⁰. Przyjmuje się także istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego narusza ochronę tego postępowania. Instytucja, w tym Komisja, ma bowiem takie same prawa jak inne strony procesowe i może odmówić dostępu do dokumentów postępowania sądowego będącego w toku, powołując się na zasadę równości broni, której respektowanie prowadzi do realizacji ogólnej zasady rzetelnego procesu⁵¹.

st%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=8811893#ctx1 (17.01.2019).

- 50 O. Speltdoor, *The Technische Glaswerke Immenau Ruling: a Step Backwards for Transparency in EU Competition Cases*, w: *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, ed. P. Cardonnel, A. Rosas, N. Wahl, London 2012, s. 440 i n., https://books.google.pl/books?id=Ay3cBAAAQBAJ&pg=PA442&lpg=PA442&dq=Code+of+conduct+concerning+public+access+to+Council+and+Commission+documents,+adopted+by+the+Council+on+20+December+1993&source=bl&ots=92AijY7d0I&sig=h-M4IN-gRCi7D8C8Xgh5We-hqbgM&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwiEjs_K7brfA-hXyoIsKHSYfBucQ6AEwAnoECAEQAQ#v=onepage&q=Code%20of%20conduct%20concerning%20public%20access%20to%20Council%20and%20Commission%20documents%2C%20adopted%20by%20the%20Council%20on%2020%20December%201993&f=false (17.01.2019), DOI: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472566140.ch-028>.
- 51 Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia z dnia 21 września 2010 r., sprawy połączone C514/07 P, C528/07 P i C532/07 P ECLI:EU:C:2010:541, pkt 86 i n., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=84028&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8816755#ctx1> (17.01.2018), DOI: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472566140.ch-028>.

W jednej ze spraw Trybunał Sprawiedliwości zajmował się interpretacją pojęcia „dochodzenie” (tiret trzeci art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001)⁵². W tym kontekście, przyjął, że jest ono pojęciem autonomicznym prawa Unii, które należy interpretować z uwzględnieniem w szczególności jego potocznego rozumienia, a także kontekstu, w jaki się wpisuje. Uznano, że dochodzenie to

takie działanie prowadzone przez Komisję mające charakter sformalizowanego postępowania o określonej strukturze i, mające na celu gromadzenie i analizę informacji po to, by instytucja mogła zająć stanowisko w ramach wykonywania swoich obowiązków przewidzianych traktatami UE i FUE. Celem tego postępowania nie musi być wykrywanie lub ściganie naruszenia czy nieprawidłowości. Pojęcie „dochodzenia” może obejmować także działalność Komisji zmierzającą do ustalenia okoliczności faktycznych w celu oceny danej sytuacji. Podobnie, aby uznać postępowanie za „dochodzenie”, nie jest niezbędne, by stanowisko zajęte przez Komisję w celu wypełnienia jej obowiązków miało formę decyzji w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE. Takie stanowisko może przybrać formę między innymi sprawozdania albo zalecenia.

Z kolei w odniesieniu do wyjątku dotyczącego porady prawnej przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości trzyetapowe badanie⁵³. W ramach pierwszego etapu instytucja powinna upewnić się,

52 Wyrok Trybunału z dnia 7 września 2017 r., C331/15 P, p. 46-48, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=194104&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7020742#ctx1> (15.01.2019).

53 Wyrok Trybunału z dnia 01 lipca 2008r., sprawy połączone C39/05 P i C52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 37, <http://curia.europa.eu/juris/document/docu->

że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście porady prawnej. W drugiej kolejności powinna zbadać, czy ujawnienie porady prawnej naruszyłoby interes instytucji leżący w tym, by zwracać się o porady prawne i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie. Takie ryzyko musi być rozsądnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. W trzeciej kolejności instytucja powinna zbadać, czy nie istnieje przeważający interes publiczny, który uzasadniałby jednak ujawnienie owego dokumentu, mimo zagrożenia w zakresie uzyskiwania w ramach porady prawnej odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących⁵⁴.

Należy także podkreślić szczególne podejście do opinii prawnych wydawanych w trakcie procedur legislacyjnych. Zdaniem Trybunału

ogólne i abstrakcyjne powoływanie się na ryzyko, że ujawnienie opinii prawnych dotyczących procedur legislacyjnych może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem aktów prawnych, nie może być wystarczające do tego, by uzasadnić naruszenie ochrony porady prawnej w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 i w związku z tym nie może stanowić podstawy odmowy ujawnienia tej opinii. Właśnie przejrzystość w tym względzie, pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do tego, by przydać większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli

ment.jsf;jsessionid=36E22694DE9787E873A46DBE6D5B2717?text=&docid=67058&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10371847 (15.01.2019).

54 Zob. wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., C350/12P, ECLI:EU:C:2014:2039, pkt 96, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=154535&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7184713#ctx1>, (16.01.2019).

i zdobyć ich większe zaufanie. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji procedury legislacyjnej w całości. Ponadto ryzyko pojawienia się u obywateli europejskich wątpliwości w zakresie zgodności z prawem aktu prawnego przyjętego przez wspólnotowego ustawodawcę ze względu na to, że Służba Prawna Rady wydała niekorzystną opinię w odniesieniu do tego aktu prawnego, nie urzeczywistniłoby się najczęściej, gdyby podano lepsze uzasadnienie aktu prawnego, wskazując powody, dla których nie postąpiono zgodnie z taką niekorzystną opinią⁵⁵.

Z kolei ust. 3 art. 4 rozporządzenia 1049/2001 odnosi się do kwestii dostępu do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez nią, w sytuacji gdy sama decyzja nie została jeszcze wydana. Stąd dostęp może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces decyzyjny, chyba że znowu za ujawnieniem przemawia interes publiczny. Jeżeli z kolei zostały sporządzone opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonyj instytucji dostęp do nich nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

55 Wyrok Trybunału (wielka izba), sprawy połączone C39/05 P i C52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, pkt 59-61, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B-3w&docid=67058&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8819891#ctx1> (17.01.2019).

Należy jednak zauważyć, że ograniczenie przewidziane w art. 4 ust. 3 odnosi się do samego procesu podejmowania decyzji, a nie do całej procedury administracyjnej toczącej się przed instytucją⁵⁶. W ramach prowadzonego postępowania administracyjnego przyjęto jednak, że istnieje wówczas domniemanie, na podstawie którego można odmówić dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach, z uwagi na poważną groźbę naruszenia procesu podejmowania decyzji. Wyżej wymieniony wyjątek ma zastosowanie tylko wtedy, gdy samo postępowanie jest w toku, a nie po jego zakończeniu⁵⁷. Zdaniem Trybunału,

w tym względzie należy zauważyć, iż wspomniany art. 4 ust. 3 wprowadza wyraźne rozróżnienie właśnie w oparciu o to, czy postępowanie zostało już zakończone, czy też nie. Tak więc z jednej strony zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu zakresem stosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji objęte są dokumenty sporządzone przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymane przez instytucję, które odnoszą się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję; z drugiej strony akapit drugi tego przepisu stanowi, że po podjęciu decyzji wspomniany wyjątek obejmuje jedynie dokumenty

56 Zob. Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2017 r., C60/15 P, ECLI:EU:C:2017:540, pkt 75-76, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=63DA00C5E254B5AE487984F65AA2E45A?text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&docid=192693&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7176248#ctx1> (16.01.2019).

57 Wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2012 r., C404/10 P, ECLI:EU:C:2012:393, pkt 128 i n., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=124465&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=8811893#ctx1> (17.01.2019).

zawierające opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji⁵⁸.

Ust. 4–6 art. 4 rozporządzenia 1049/2001 odnosi się z kolei kwestii proceduralnych związanych z powoływaniem się na wyjątki od zasady dostępu do dokumentów.

Tak więc w odniesieniu do dokumentów stron trzecich, instytucja ma obowiązek skonsultowania się z tą stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie ujawniony lub też nie. Stroną trzecią, zgodnie z definicją przyjętą w art. 3 rozporządzenia 1049/2001, jest każda osoba fizyczna lub prawna lub każdy podmiot spoza rzezonowanych instytucji, w tym państwa członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami Wspólnoty oraz organizacje i państwa trzecie. Tym niemniej należy podkreślić, że art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001 przewiduje tylko obowiązek konsultacji. Strona trzecia jako autor dokumentu nie może więc zakazać ujawnienia dokumentu, tak jak to miało miejsce na gruncie poprzednio obowiązujących wewnętrznych regulacji prawnych Rady, Komisji i Parlamentu UE.

Z kolei samo państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od niego bez jego uprzedniej zgody. Jednak w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przyjęto, że

58 Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011r., C506/08 P, ECLI:EU:C:2011:496, pkt 78, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=107935&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=8811893#ctx1> (17.01.2019).

korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy tego przepisu jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w ust. 1–3 tego artykułu, zaś państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji wspólnotowej. W tym kontekście uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w rzeczonym ust. 5, jest podobna nie tyle do dyskrecjonalnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju zgodnej opinii na temat braku podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w ust. 1–3⁵⁹.

Uznano bowiem, że ust. 5 art. 4 rozporządzenia 1049/2001 ma charakter proceduralny i odnosi się jedynie do sposobu podejmowania decyzji. Tak więc pod względem proceduralnym państwo członkowskie ma obowiązek wskazania właściwej przyczyny odmowy, a następnie jej uzasadnienia.

Instytucja bowiem nie może nadać dalszego biegu sprzeciwowi zgłoszonemu przez państwo członkowskie wobec ujawnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli przedstawione uzasadnienie nie zawiera odniesienia do wyjątków wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Jeśli mimo wyraźnego wezwania o tej treści przesłanego państwu członkowskiemu przez instytucję państwo to nadal nie dostarczy takiego uzasadnienia, w przypadku gdy instytucja uważa ze swej strony, iż żaden z tych wyjątków nie

59 Wyrok Trybunału (wielka izba), z dnia 18 grudnia 2007 r., C64/05 P, ECLI:EU:C:2007:802, pkt 76, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=71934&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=7194920> (16.01.2019).

znajduje zastosowania, musi ona udzielić dostępu do dokumentu będącego przedmiotem wniosku⁶⁰.

Dalej sama instytucja, do której zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie dokumentu, musi wskazać na brak zgody państwa członkowskiego wraz z uzasadnieniem przyczyn. Z kolei do

właściwości sądu wspólnotowego należy dokonanie kontroli, na wniosek zainteresowanego, któremu instytucja wydała decyzję odmawiającą dostępu, czy owa odmowa mogła zostać skutecznie wydana na podstawie tych wyjątków i czy wynika ona z dokonania oceny tych wyjątków przez samą instytucję lub przez dane państwo członkowskie. Należy ponadto stwierdzić, że z punktu widzenia owego zainteresowanego, ingerencja państwa członkowskiego nie ma wpływu na wspólnotowy charakter decyzji wydanej mu następnie przez instytucję w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu, który złożył on w przedmiocie dokumentu będącego w jej posiadaniu⁶¹.

W ramach procedury sądowej

sąd unii dokonuje oceny zgodności z prawem decyzji w przedmiocie odmowy dostępu *in concreto*, w świetle wszelkich użytecznych dowodów, pośród których pierwszorzędne znaczenie mają dokumenty, do których odmówiono dostępu. Celem poszanowania zakazu ujawnienia owych dokumentów w braku uprzedniej zgody państwa członkowskiego do Sądu należy zapoznanie się z owymi dokumentami *in camera* [przy drzwiach zamkniętych – przyp. Autorki], w taki sposób, aby same strony nie miały

60 Wyrok Trybunału (wielka izba), z dnia 18 grudnia 2007r., pkt 88, dz. cyt.

61 Wyrok Trybunału (wielka izba), z dnia 18 grudnia 2007r., pkt 94, dz. cyt.

do nich dostępu, jak przewiduje art. 67 ust. 3 akapit trzeci regulaminu postępowania przed Sądem⁶².

Jeśli natomiast wyjątki określone w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001 dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 wyjątki podane w ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona na podstawie treści dokumentu. Mogą one obejmować maksymalny okres 30 lat, za wyjątkiem tych, które dotyczą prywatności, interesów handlowych oraz dokumentów sensytywnych.

Dokumenty są udostępnione opinii publicznej na trzy sposoby:

- na wniosek,
- bezpośrednio w formie elektronicznej lub
- przez rejestr.

Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu mogą być składane w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej oraz w wystarczająco precyzyjny sposób, by pozwolić instytucji na zidentyfikowanie dokumentu. Istotne jest, że wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku. Jeśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja ma obowiązek jego uściślenia, jak również pomocy wnioskodawcy w jego precyzyjnym ustaleniu. W przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów,

62 Wyrok z dnia 21 czerwca 2012 r., C135/11 P, ECLI:EU:C:2012:376, pkt 73, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=124191&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7191500#ctx1> (16.01.2019).

instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia najlepszego rozwiązania.

Wnioski o dostęp do dokumentów mają być bezzwłocznie rozpatrzone, a sam wnioskodawca ma otrzymać potwierdzenie wpłynięcia wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty wpłynięcia wniosku instytucja ma obowiązek albo udzielić dostępu do żądanego dokumentu, zapewnić w tym okresie dostęp do niego lub w pisemnej odpowiedzi, podać przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy i poinformować wnioskodawcę o jego prawie do złożenia ponownego wniosku o udostępnienie dokumentu. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy, wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć ponowny wniosek o dostęp do dokumentu. W przypadkach wyjątkowych, na przykład w wypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, limit czasowy dotyczący jego rozpatrzenia przez instytucję może zostać wydłużony o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem że wnioskodawca zostanie powiadomiony z wyprzedzeniem i z podaniem dokładnych powodów. Z kolei brak odpowiedzi ze strony instytucji w ciągu wskazanego terminu uprawnia wnioskodawcę do złożenia ponownego wniosku o udostępnienie dokumentu.

Ponowny wniosek również ma zostać rozpatrzony bezzwłocznie i w ciągu 15 dni roboczych od dnia jego rejestracji instytucja albo udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp, albo w pisemnej odpowiedzi poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja poinformuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożeniu skargi u Rzecznika Praw Obywatelskich. W sytuacjach wyjątkowych, na przykład co się tyczy wniosku odnoszącego się do bardzo

długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, limit czasowy w zakresie rozpatrzenia wniosku podany w ust. 1, także może zostać rozszerzony o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem że wnioskodawca z wyprzedzeniem zostanie powiadomiony włącznie z podaniem dokładnych powodów opóźnienia. Natomiast bezczynność instytucji w podanym limicie czasowym ma być uważana za odpowiedź odmowną i uprawnia wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy także zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przyjęto, iż zaskarżeniu podlega także stwierdzenie przez instytucję, że żądanego dokumentu nie posiada⁶³.

Dokumenty sensytywne mają podlegać specjalnemu traktowaniu przewidzianemu w art. 9 rozporządzenia 1049/2001. Dokumenty sensytywne, to dokumenty pochodzące od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, zaklasyfikowane jako „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” lub „CONFIDENTIEL” zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji⁶⁴, które chronią podstawowe interesy państw członkowskich w obszarach objętych art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, a mianowicie w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony

63 Tak wyrok z dnia 2 października 2014 r., C127/13 P, ECLI:EU:C:2014:2250, pkt 40, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158192&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=dost%25C4%2599p%2Bdo%2Bdokument%25C3%25B3w&doclang=PL&cid=7176248#ctx1> (16.01.2019).

64 Zob. na przykład Decyzja prezydium parlamentu europejskiego z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie przepisów regulujących postępowanie z informacjami poufnymi w Parlamencie Europejskim, 2011/C 190/02, OJ, C 190, 30.6.2011, p. 2–15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32011-D0630%2801%29> (10.03.2019).

i spraw wojskowych. Wnioski o dostęp do dokumentów sensytywnych powinny być rozpatrywane wyłącznie przez osoby mające prawo zapoznania się z tymi dokumentami, a więc posiadającymi odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa. Dokumenty sensytywne mogą zostać ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła. Instytucja, która zdecyduje się odmówić dostępu do dokumentu sensytywnego, ma podać powody swojej decyzji w sposób, który nie zaszkodzi chronionym interesom.

Sam dostęp do dokumentu może zostać zapewniony przez umożliwienie zapoznania się z nimi na miejscu lub przez otrzymanie jego kopii, w tym, jeśli taka jest dostępna, kopii elektronicznej, zgodnie z preferencjami wnioskodawcy. Kosztami wytworzenia i przesłania kopii można obciążyć wnioskodawcę. Cena – nie może przekraczać rzeczywistego kosztu wytworzenia i przesłania kopii. Zapoznanie się z dokumentem na miejscu, skopiowanie mniej niż 20 stron A4 i bezpośredni dostęp w formie elektronicznej lub poprzez rejestr jest bezpłatne. Jeżeli sam dokument został już ujawniony przez rzeczoną instytucję i jest łatwo dostępny dla wnioskodawcy, instytucja może wywiązać się ze swego obowiązku udostępnienia dokumentu przez poinformowanie wnioskodawcy, w jaki sposób uzyskać żądany dokument (na przykład przez wskazanie strony internetowej, na której się on znajduje). Dokumenty mają być dostarczane w istniejącej wersji i formacie (także w formacie elektronicznym lub alternatywnym, jak pismo Braille’a, duży druk lub taśma) z pełnym poszanowaniem preferencji wnioskodawcy.

Kolejnym sposobem dostępu do dokumentu jest dostęp poprzez rejestr. Zgodnie z prezentowanym rozporządzeniem 1049/2001 każda instytucja ma obowiązek zapewnić dostęp publiczny do rejestru dokumentów w formie elektronicznej. W przypadku każdego dokumentu rejestr ma zawierać numer referencyjny, przedmiot i krótki opis treści

dokumentu, datę jego otrzymania lub sporządzenia oraz zapisania w rejestrze. Rejestr taki miał zostać uruchomiony do dnia 3 czerwca 2002 roku

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia 1049/2001 instytucje udostępnią dokumenty bezpośrednio w formie elektronicznej lub przez rejestr zgodnie ze swoim regulaminem. W szczególności dokumenty ustawodawcze, tj. dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla państwach członkowskich, mogą być dostępne bezpośrednio. W sytuacji, gdy dostęp bezpośredni nie jest zapewniony przez rejestr, rejestr w możliwie największym stopniu wskazuje położenie dokumentu.

Należy także wskazać, że instytucje zostały zobligowane do stworzenia odpowiednich procedur administracyjnych, jak również poinformowania o nich społeczeństwa. Celem tych procedur ma być ułatwienie wykonania praw dostępu zagwarantowanych w rozporządzeniu 1049/2001.

Istotne jest także, że zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1049/2001 nie może ono naruszać żadnych istniejących przepisów dotyczących prawa autorskiego, które mają ograniczać prawa strony trzeciej do reprodukcji czy badania ujawnionych dokumentów.

Jak z powyższego wynika samo rozporządzenie nie odnosi się do jawności posiedzeń prawodawczych organów unijnych. Kwestie te zostały z kolei unormowane w innych aktach normatywnych.

2. Dostęp publiczności do obrad Rady Unii Europejskiej

2.1. Kształtowanie się otwartości obrad Rady

Organem kolegialnym, którego obrady są obecnie w pewnym zakresie jawne jest Rada UE. Na wstępie należy jednak zauważyć, że dostęp do obrad Rady zmieniał się w miarę upływu lat, podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do dostępu do dokumentów. W początkowym etapie dominowała tajność obrad, następnie – pomimo zasady tajności – zwiększano liczbę wyjątków od niej, aby po Traktacie Lizbońskim przejść do zasady jawności, z wyjątkami na rzecz tajności⁶⁵.

Pierwsza decyzja Rady w sprawie przyjęcia jej regulaminu wewnętrznego⁶⁶ pochodzi z 24 czerwca 1979 roku i zgodnie z jej art. 3 ust. 1 posiedzenia Rady nie były publiczne, chyba że Rada jednogłośnie postanowiła inaczej. Wszyscy przedstawiciele państw członkowskich musieli się więc zgodzić na wstęp publiczności na salę obrad.

65 Zob. na ten temat: L. Gard, *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, dz. cyt. pkt 19 i n.

66 Rules of procedure adopted by the Council on 24 July 1979 on the basis of Article 5 of the Treaty of 8 April 1965 establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, 79/868/ECSC, EEC, Euratom, OJ, L 268, 25.10.1979, p. 1–3, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_1979.268.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:1979:268:TOC (29.12.2018).

W kolejnej decyzji Rady z 6 grudnia 1993 roku w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady⁶⁷, w związku z Traktatem z Maastricht, który przewidywał w deklaracji nr 17 zwiększenie przejrzystości działań instytucji unijnych oraz większą demokratyzację. W jej artykule 4 ust. 1 stwierdzano, że posiedzenia Rady są niejawnie z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 6. Natomiast art. 6 stanowił, iż debaty polityczne na temat półrocznego programu prac przedłożone przez prezydentę oraz, w stosownych przypadkach, w sprawie rocznego programu prac Komisji będą przedmiotem publicznej retransmisji drogą audiowizualną. Ponadto Rada mogła zdecydować jednogłośnie i indywidualnie dla każdego przypadku, że niektóre z jej innych obrad mogą być przedmiotem retransmisji za pomocą środków audiowizualnych, w szczególności gdy dotyczą istotnych kwestii wpływających na interesy Unii lub ważnego, nowego wniosku legislacyjnego. Należy jednak pamiętać, że Traktat z Maastricht wprowadził również procedurę współdecyzji pomiędzy Radą a Parlamentem, co miało też wzmocnić demokratyczną legitymację Unii.

Jednak procedura współdecydowania przyniosła również nieoczekiwane skutki uboczne; niektóre z nich mają negatywne konsekwencje dla przejrzystości i odpowiedzialności. Relacje między Radą a Parlamentem wiążą się z mnóstwem nieformalnych i półformalnych spotkań, podczas których podejmowanych jest wiele rzeczywistych decyzji dotyczących prawodawstwa, z niewielkim marginesem dla nadzoru publicznego. Mówimy o tym, że „niewidzialna transformacja” procedury współdecyzji wpłynęła na stosunki

67 Council Decision of 6 December 1993 adopting the Council's Rules of Procedure, 93/662/EC, OJ, L 304, 10.12.1993, p. 1–8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993D0662> (29.12.2018).

między rządami w Radzie, a także utrudniła parlamentom narodowym nadzór nad prowadzeniem działalności w UE⁶⁸.

Negocjacje dotyczące różnych aktów prawnych były tak poufne, że osobom z zewnątrz trudno zrozumieć, co dzieje się wokół konkretnych zapisów⁶⁹.

Relacje między Radą a Parlamentem wiążą się z mnóstwem nieformalnych i półformalnych spotkań, podczas których podejmowanych jest wiele rzeczywistych decyzji dotyczących prawodawstwa, z niewielkim marginesem dla nadzoru publicznego. Parlament wielokrotnie narzekał, że podważa to jego demokratyczny cel. Rządziej komentowane są negatywne skutki tego procesu decyzyjnego w Radzie; większe państwa członkowskie mogą teraz mieć większy wpływ, a w skrajnych przypadkach mogą mieć drugą szansę, poprzez wpływ na swoich krajowych posłów do PE w Parlamencie⁷⁰.

W następnej decyzji Rady pochodzącej z 31 maja 1999 roku w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady⁷¹ nadal stwierdzano, że posiedzenia Rady nie są jawne, z wyjątkiem przypadków, gdy Rada prowadzi

68 H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, "Report" June (2003) no. 7, s. 6, http://www.sieps.se/en/publications/2003/the-invisible-transformation-of-codecision-problems-of-democratic-legitimacy-20037/Sieps_2003_7.pdf (03.03.2019).

69 H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, dz. cyt., s. 8.

70 H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, dz. cyt., s. 16.

71 Council Decision of 31 May 1999 adopting the Council's Rules of Procedure, 1999/385/EC, ECSC, OJ, L 147, 12.06.1999, p. 13–22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31999D0385> (29.12.2018).

debaty polityczne na temat półrocznego programu prac przedłożonego przez prezydencję oraz, w stosownych przypadkach, w sprawie rocznego programu prac Komisji. Debaty te były przedmiotem publicznej transmisji za pośrednictwem środków audiowizualnych. Ponadto Rada lub Coreper⁷² mogły podjąć decyzję jednomyślnie i indywidualnie w każdym przypadku, aby inne obrady Rady były przedmiotem publicznego przekazu za pośrednictwem środków audiowizualnych, w szczególności gdy dotyczyły istotnej kwestii wpływającej na interesy Unii lub ważnego, nowego wniosku legislacyjnego. W tym celu zadaniem prezydencji, któregośkolwiek z członków Rady lub Komisji było proponowanie kwestii lub konkretnych tematów dotyczących takiej debaty. Następnie zgodnie z art. 7 tej decyzji w ściśle określonych przypadkach wyniki głosowań i wyjaśnień, a także oświadczenia zawarte w protokole Rady i punkty zawarte w protokole, były podawane do wiadomości publicznej. Jednak to nie oznaczało możliwości dostępu do jej obrad, a jedynie udostępnianie publiczności określonych dokumentów.

Kolejna decyzja Rady w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady⁷³ pochodzi z 5 czerwca 2000 roku. Nadal w art. 5 ust. 1 przewidywała ona, że spotkania Rady nie są jawne za wyjątkiem tych, o których mowa w art. 8 regulaminu. Tak więc wciąż zasadą była tajność obrad. Z kolei art. 8 stanowił, że debaty są publiczne, gdy:

72 „Komitet Stałych Przedstawicieli, określane też jako Coreper (art. 240 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE), odpowiada za przygotowywanie pracy Rady Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi przedstawiciele państw UE w randze ambasadora Unii Europejskiej. Komitetowi przewodniczy państwo UE, które sprawuje prezydencję Rady”, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=pl> (22.01.2019).

73 Council Decision of 5 June 2000 adopting the Council’s Rules of Procedure, 2000/396/EC, ECSC, OJ, L 149, 23.06.2000, p. 21–35, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000D0396> (29.12.2018).

1. „Rada przeprowadza co sześć miesięcy publiczną debatę w kwestiach ogólnych, gospodarczych i finansowych na temat polityki odnoszącej się do programu prac trwającej prezydenturze oraz, w stosownych przypadkach, w sprawie rocznego programu prac Komisji” – w zakresie otwartości tego typu obrad nic nie uległo zmianie w porównaniu z poprzednio obowiązującym regulaminem.
2. „W przypadku decyzji podjętej przez Radę lub Coreper, większością kwalifikowaną głosów, Rada przeprowadza przynajmniej jedną debatę publiczną na temat ważnych nowych wniosków ustawodawczych” – należy podkreślić, że we wcześniejszym regulaminie musiała taka decyzja zapaść jednogłośnie. Tak więc w tym zakresie zwiększyła się zasada otwartości debat Rady UE.
3. „Rada lub Coreper mogą zdecydować większością kwalifikowaną indywidualnie w każdym przypadku, że inne publiczne debaty mają się odbyć w ważnych sprawach mających wpływ na interesy Unii” – w tym przypadku również zwiększyła się transparentność działania Rady przez decydowanie o publiczności obrad większością kwalifikowaną, a nie jednogłośnie.

Publiczne debaty miały być przedmiotem przekazu drogą audiowizualną. Tak więc *a contrario* nie oznaczało to możliwości wstępu i przyglądania się obradom osobiście przez publiczność, w tym przez dziennikarzy, którzy mogli być zainteresowani jej przebiegiem.

Następna decyzja Rady pochodzi z 22 czerwca 2002 roku⁷⁴. Zasadą nadal była tajność obrad, za wyjątkiem sytuacji określonych w art. 8. Należy jednak podkreślić, że wyraźnie zwiększono ilość obrad otwartych

74 Council Decision of 22 July 2002 adopting the Council's Rules of Procedure, 2002/682/EC, Euratom, OJ, L 230, 28.08.2002, p. 7–26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32002D0682> (29.12.2018).

dla publiczności, a zwłaszcza wprowadzono publiczność debat mających charakter prawodawczy. Artykuł 8 przewidywał bowiem, że

1. Obrady Rady w sprawie aktów przyjmowanych zgodnie z procedurą współdecyzji na podstawie art. 251 Traktatu WE są otwarte dla ogółu społeczeństwa w następujący sposób:

- a) przedstawienie przez Komisję najważniejszych wniosków ustawodawczych i toczącej się debaty w Radzie jest otwarte dla publiczności. Lista takich propozycji zostanie przyjęta na początku każdego sześciomiesięcznego okresu przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych zwołaną na posiedzeniu, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a), na zalecenie Prezydencji, po konsultacji z Komisją;
- b) głosowanie nad aktami ustawodawczymi jest otwarte dla publiczności, a także ostateczne obrady Rady prowadzące do tego głosowania oraz wyjaśnienia towarzyszące mu głosowania. Był to niewątpliwy postęp w zakresie transparentności działania Rady UE w porównaniu z poprzednio obowiązującą regulacją. Należy jednak zauważyć, że w wyżej wymienionych przypadkach obrady Rady były otwarte dla publiczności, ale nadal jedynie poprzez przekazanie posiedzenia Rady za pomocą środków audiowizualnych, w szczególności w pomieszczeniu z dostępem do odbiorników telewizyjnych. Sekretariat Generalny miał, o ile to było możliwe, informować społeczeństwo z wyprzedzeniem o terminach i przybliżonym czasie, w którym będą odbywać się takie przekazy audiowizualne.

Oprócz sytuacji, gdy Rada obradowała w charakterze ustawodawcy, tak jak poprzednio przedmiotem publicznego przekazu za pośrednictwem środków audiowizualnych miała być coroczna debata polityczna na temat kierunków polityki w ramach rocznego programu operacyjnego Rady oraz, w stosownych przypadkach, w sprawie rocznego programu

prac Komisji. Oprócz tego Rada miała przeprowadzić przynajmniej jedną publiczną debatę na temat ważnych nowych wniosków ustawodawczych, a także Rada lub Coreper mogły zdecydować większością kwalifikowaną, indywidualnie w każdym przypadku, że w ważnych sprawach mających wpływ na interesy Unii debaty mogły mieć charakter publiczny. Takie debaty miały być przedmiotem publicznej transmisji za pośrednictwem środków audiowizualnych. Z kolei art. 9 tego regulaminu przewidywał, kiedy podawano do publicznej wiadomości wyniki różnorodnych głosowań i wyjaśnień.

W grudniu 2003 roku wpłynęła jednak do europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarga na brak otwartości posiedzeń Rady we wszystkich przypadkach, gdy działa ona jako prawodawca. Zarzucano bowiem, że obrady są publiczne jedynie w ściśle określonych sytuacjach wyliczonych dokładnie w art. 8 i 9 swojego regulaminu⁷⁵. Skarżący twierdzili, że doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który przewiduje, że „niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli” (ta sama wersja przepisu obowiązuje dzisiaj, jak i obowiązywała w 2003 roku). Stąd we wszystkich przypadkach, gdy Rada działała jako organ prawodawczy obrady powinny być otwarte. W odpowiedzi Rada podkreśliła, że przepis został sformułowany w sposób ogólny, który sugerował bardziej cel niż bezwzględną regułę. Język tego przepisu był programowy, co jasno wynika z frazy „wyznacza nowy etap w procesie tworzenia

75 Zob. Decision of the European Ombudsman on complaint 2395/2003/GG against the Council of the European Union, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/2052> (31.12.2018).

coraz ściślejszego związku”⁷⁶. W wymienianych pismach podkreślano także wagę projektowanego art. 49 ust. 2 Konstytucji dla Europy, który przewidywał, iż „Parlament Europejski zbiera się publicznie, podobnie jak Rada Ministrów, badając i przyjmując wnioski legislacyjne”.

Pomimo rozpatrywanej skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich kolejny regulamin Rady pochodzący z dnia 22 marca 2004 roku⁷⁷ nadal opierał się na zasadzie braku jawności obrad Rady, w tym w sytuacji gdy działała ona jako organ prawodawczy, z wyjątkiem ściśle określonych przypadków przewidzianych w art. 8, który został identycznie ukształtowany jak w poprzedniej decyzji Rady z 2002 roku. Nie nastąpił więc w tym zakresie żaden postęp.

9 listopada 2004 roku Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Rady projekt zalecenia, iż „Rada Unii Europejskiej powinna dokonać przeglądu swojej odmowy podjęcia decyzji o publicznych obradach za każdym razem, gdy działa w charakterze prawodawcy”⁷⁸.

Tym niemniej w swojej opinii Rada nie zgodziła się z poglądem Rzecznika Praw Obywatelskich, podnosząc między innymi, że zgodnie z art. 207 ust. 3 Traktatu

76 Zob. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/386> (29.12.2018).

77 Council Decision of 22 March 2004 adopting the Council's Rules of Procedure, OJ, L 106, 15.04.2004, p. 22–45, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.106.01.0022.01.ENG&toc=OJ:L:2004:106:TOC (29.12.2018).

78 Zob. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/386> (29.12.2018).

Rada przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. W celu zastosowania artykułu 255 ustęp 3 Rada opracowuje w tym regulaminie warunki publicznego dostępu do dokumentów Rady. W celu wykonania niniejszego ustępu Rada określa przypadki, w jakich powinna być uważana za działającą w charakterze prawodawcy, aby umożliwić lepszy dostęp do dokumentów w tych przypadkach, przy zachowaniu skuteczności swojego procesu decyzyjnego. W każdym razie, gdy Rada działa jako prawodawca, wyniki i objaśnienia głosowań, jak również oświadczenia wpisywane do protokołu są jawne⁷⁹.

Dalej Rada argumentowała, że podnoszony

art. 1 ust. 2 TUE nie był hierarchicznie wyższy niż art. 207 Traktatu WE. Oba były przepisami pierwotnego prawa wspólnotowego. W istocie, ponieważ art. 1 ust. 2 nie określał nawet zasady obowiązującego prawa, ale określał raczej ogólny cel długoterminowy, nie mógł w żaden sposób zastąpić jawnego i jasnego języka art. 207.

4 października 2005 roku Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie przedstawił Radzie projekt zalecenia, iż Rada Unii Europejskiej powinna dokonać przeglądu przyczyn odmowy podjęcia decyzji o publicznych obradach za każdym razem, gdy działa w charakterze prawodawcy. Podnosił przy tym, że art. 1 ust. 2 TUE wyraźnie wskazuje kierunek rozwoju Unii. Nie jest to kwestią uznania samej Rady, która nie przedstawiła żadnego uzasadnienia, dlatego nie powinna otworzyć wszystkich swoich

⁷⁹ Zob. art. 207 ust. 3 Traktatu Amsterdamskiego w wersji ujednoliconej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14436&Itemid=436#5.I.1.2 (31.12.2018).

obrad dla publiczności. Uznał, że brak otwartości obrad Rady, działającej jako prawodawca, jest przykładem złej administracji.

W związku z powyższym 4 kwietnia 2006 roku została wydana Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w nawiązaniu do projektu zalecenia dla Rady Unii Europejskiej w związku ze skargą 2395/2003/GG dotyczącą jawności posiedzeń Rady działającej w ramach swoich uprawnień prawodawczych (2005/2243(INI)⁸⁰. W jej punkcie 22 Parlament wzywał Radę do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do tego, aby posiedzenia Rady, podczas których działa ona w ramach swoich uprawnień prawodawczych, były jawne i publicznie dostępne; domaga się również, aby Rada transmitowała, także przez internet, swoje jawne posiedzenia oraz dostarczała terminy i porządki obrad takich posiedzeń w odpowiednim czasie, a także by wydawała oficjalne sprawozdania z tych posiedzeń we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej.

W związku tym w kolejnym regulaminie Rady z dnia 15 września 2006 roku⁸¹ doszło do zmian. Przede wszystkim w preambule wyraźnie stwierdzono, że

Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 15. i 16. czerwca 2006 roku podkreśliła, że umożliwienie obywatelom bezpośredniego wglądu w działalność Unii Europejskiej, zwłaszcza poprzez zapewnianie większej jawności

80 Zob. [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:293E:0146:0151:PL:PDF\(02.01.2019\)](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:293E:0146:0151:PL:PDF(02.01.2019)).

81 Zob. 2006/683/WE, Euratom, Dz.U. UE z dnia 16.10.2006, L 285/47, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006D0683\(29.12.2018\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006D0683(29.12.2018)).

i przejrzystości, pogłębi ich zaufanie do Unii Europejskiej. Zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej oraz przy pełnym uwzględnieniu potrzeby zapewnienia skuteczności prac Rady instytucja ta powinna funkcjonować w sposób bardziej jawny, szczególnie wówczas, gdy na jej forum odbywają się obrady dotyczące aktów prawnych przyjmowanych w ramach procedury współdecyzji. Należy również zastosować środki, które pozwolą na istotną poprawę technicznych sposobów transmitowania – we wszystkich językach urzędowych instytucji Unii Europejskiej, zwłaszcza przy wykorzystaniu Internetu – obrad i debat Rady otwartych dla publiczności.

Należy jednak zauważyć, że nadal art. 5 regulaminu przewidywał zasadę niejawności obrad Rady. Obrady były natomiast otwarte dla publiczności dalej tylko w przypadkach określonych w art. 8 regulaminu. Jednak sam art. 8 regulaminu został ukształtowany szerzej niż dotychczasowe przepisy, a obrady Rady, działającej jako prawodawca, miały być zawsze publiczne, niemniej jednak w ściśle określonych przypadkach. Należy z kolei podkreślić, że w art. 7 regulaminu przede wszystkim zostało zdefiniowane, kiedy Rada w ogóle działa w charakterze prawodawcy w rozumieniu art. 207 ust. 3 akapit drugi TFUE, a mianowicie gdy

przyjmuje ona przepisy, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla państw członkowskich w drodze rozporządzeń, dyrektyw, decyzji ramowych lub decyzji na podstawie stosownych postanowień Traktatów, z wyjątkiem dyskusji prowadzących do przyjęcia środków wewnętrznych, aktów administracyjnych lub budżetowych, aktów dotyczących stosunków międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych oraz aktów niemających charakteru wiążącego (takich jak konkluzje, zalecenia lub rezolucje).

We wspomnianym wyżej art. 8 dokładnie określono, kiedy i w jakich warunkach obrady Rady są otwarte dla publiczności:

1. Obrady Rady w sprawie aktów prawodawczych, które mają być przyjęte zgodnie z procedurą współdecyzji na mocy art. 251 Traktatu WE, są otwarte dla publiczności w następujących przypadkach:
 - a) przedstawienie przez Komisję wniosków prawodawczych, jeśli prezentacja taka ma miejsce, i następujące po tym obrady Rady są otwarte dla publiczności;
 - b) głosowanie nad takimi aktami prawodawczymi jest otwarte dla publiczności, a także końcowe obrady Rady prowadzące do tego głosowania oraz towarzyszące mu objaśnienia głosowań;
 - c) wszystkie inne obrady Rady dotyczące aktów prawodawczych są otwarte dla publiczności, chyba że w indywidualnych przypadkach Rada lub Coreper postanowią inaczej w odniesieniu do danych obrad.

Należy więc zauważyć, że nadal nie wszystkie debaty, mające charakter prawodawczy, były otwarte dla publiczności. Artykuł 8 ust. 1 regulaminu wyliczał bowiem w sposób ścisły obrady publiczne. Wszystko co nie mieściło się w tym przepisie było niejawnie. Także litera c art. 8 ust. 1 regulaminu dawała możliwość uniknięcia publiczności obrad. Zwraca uwagę fakt, że nie zostało wskazane, jaką większością zapada decyzja o utajnieniu obrad przez samą Radę lub Coreper.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 regulaminu

pierwsze obrady Rady w sprawie ważnych nowych wniosków prawodawczych innych niż wnioski przyjmowane w ramach procedury współdecyzji są otwarte dla publiczności. Prezydencja określa, które spośród nowych wniosków prawodawczych są ważne, a Rada lub Coreper mogą

w odpowiednich przypadkach postanowić inaczej. W indywidualnych przypadkach Prezydencja może zadecydować, że kolejne obrady Rady na temat danego aktu prawodawczego także są otwarte dla publiczności, o ile Rada lub Coreper nie postanowią inaczej.

Także w tym punkcie dotyczącym wniosków prawodawczych wpływ na publiczność obrad miała prezydencja, sama Rada oraz Coreper. Z góry bowiem określano, które obrady będą jawne – wszystkie pozostałe były zamknięte dla publiczności, w tym dla mediów.

Z kolei w art. 8 ust. 3 regulaminu przyjęto, iż „zgodnie z decyzją podjętą przez Radę lub Coreper, stanowiącą większością kwalifikowaną, Rada odbywa debaty publiczne dotyczące ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli”. Z kolei same zagadnienia były proponowane przez aktualną prezydencję, która również dookreślała tematy poruszane podczas takich obrad.

Zgodnie z ust. 4 art. 8 regulaminu:

Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych zebrana na posiedzeniu, przeprowadza publiczną debatę dotyczącą kierunków polityki określanych w 18-miesięcznym programie działań. Debaty dotyczące kierunków polityki przeprowadzane w innych składach Rady i określające ich priorytety są również otwarte dla publiczności.

Niezależnie od powyższego, publiczna była także prezentacja przez Komisję jej pięcioletniego programu prac, rocznego programu pracy i rocznej strategii w zakresie kierunków polityki, jak również następująca po nich debata.

Otwartość obrad dla publiczności nie oznaczała jednak możliwości jej wstępu na salę posiedzeń, a jedynie publiczną ich transmisję za pomocą

środków audiowizualnych, w szczególności w sali odsłuchowej, oraz ich przekazywanie we wszystkich językach urzędowych instytucji Unii Europejskiej drogą strumieniowej transmisji wideo. Nagrania z obrad miały być dostępne przez okres co najmniej miesiąca na stronie internetowej Rady. Na Sekretariacie Generalnym ciążył obowiązek poinformowania z wyprzedzeniem o przewidywanych terminach i przybliżonym czasie takich transmisji audiowizualnych.

Oprócz transmisji obrad Rady art. 9 regulaminu przewidywał sytuacje, w których do wiadomości publicznej miały być podawane wyniki głosowań i objaśnienia głosowania członków Rady, jak również oświadczenia złożone do protokołu Rady.

2.2. Dostęp do obrad Rady na tle obecnych regulacji prawnych

Obecnie obowiązujący Traktat Lizboński o Unii Europejskiej⁸² w art. 16 ust. 8 przewiduje, że „posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. W tym celu każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części, poświęconych odpowiednio: obradom nad aktami ustawodawczymi Unii i działaniom o charakterze nieustawodawczym”. Generalnie Rada UE pełni trzy funkcje, które wynikają między innymi z art. 15 TUE – funkcję prawodawczą i budżetową, funkcję określania polityki i koordynacji oraz funkcję

82 Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012, p. 1–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (29.12.2018).

kreacyjną i kontrolną⁸³. Jedynie obrady pozostające w ramach funkcji prawodawczej i budżetowej, a jednocześnie odnoszące się do aktu ustawodawczego, będą jawne dla publiczności. Z kolei Traktat Lizboński – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 15 ust. 2 stanowi, iż „obradę Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne”. Należy jednak zauważyć pewną niedokładność tłumaczenia tego przepisu na język polski, który prawidłowo powinien brzmieć: „Parlament Europejski obraduje jawnie, jak również Rada, kiedy obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego”. Oznacza to, podobnie jak w Traktacie o Unii Europejskiej, iż nie wszystkie spotkania Rady są otwarte dla publiczności. Z kolei obrady Parlamentu Europejskiego są zawsze jawne, a nie tylko wówczas gdy obraduje nad projektami aktów ustawodawczych. Niestety niedokładność tłumaczenia może wpływać na niewłaściwość interpretacji tego przepisu⁸⁴.

Takie traktatowe ujęcie zasady otwartości spowodowało również zmiany w regulaminie wewnętrznym Rady UE, w sposobie ujęcia dostępu publiczności do jej obrad. Stąd jej nowy regulamin w art. 5 ust. 1 decyzji Rady z dnia 1 grudnia 2009 roku, dotyczącej przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)⁸⁵, stanowi już, że posiedzenia Rady są jawne (wprowadzono więc wyraźną zasadę jawności), kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. W innych

83 Zob. M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihnsky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. M. Kenig-Witkowska, wyd. 7, Warszawa 2017, s. 113n. (Podreczniki Prawnicze).

84 Zob. K. Kowalik-Bańczyk, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 292.

85 Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:02009D0937-20150101> (29.12.2018).

przypadkach posiedzenia Rady nie są jawne (wyjątkiem więc jest tajność obrad), z wyłączeniem **sytuacji**, o których mowa w art. 8 regulaminu.

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 289 ust. 3 TFUE aktami ustawodawczymi są akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej. Z kolei wyróżnia się procedurę ustawodawczą zwykłą oraz specjalną. Procedura ustawodawcza zwykła polega na tym, że rozporządzenia, dyrektywy lub decyzje są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji, na podstawie 294 TFUE. Z kolei procedura specjalna została zaplanowana w odniesieniu do szczególnych przypadków przewidzianych w Traktatach. Ponadto akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach. W sytuacji, gdy Rada bierze udział w procedurze ustawodawczej zwykłej lub specjalnej niewątpliwie działa w charakterze ustawodawcy, a więc jej obrady powinny być jawne. Jednak Rada ma też możliwość podejmowania innych aktów prawnych, na przykład zaleceń (art. 292 TFUE) i w takim zakresie jej obrady nie muszą być otwarte. Akty o charakterze nieustawodawczym mogą być także przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie wskazują adresata (art. 297 ust. 2 TFUE). Wydaje się więc, że rozporządzenia i dyrektywy podejmowane choćby na podstawie art. 103 TFUE nie są aktami ustawodawczymi⁸⁶.

W sytuacji, gdy Rada obraduje i głasuje nad projektami aktu ustawodawczego porządek obrad Rady zawiera część zatytułowaną *Obrady*

86 Zob. A. Zawidzkiej-Lojek, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3, red. nauk. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 700.

ustawodawcze. Dokumenty przedłożone Radzie, które w porządku obrad Rady umieszczone są w punkcie należącym do części *Obrady ustawodawcze*, są podawane do wiadomości publicznej, podobnie jak elementy protokołu Rady, które dotyczą tej części porządku obrad. Takie posiedzenia są publicznie transmitowane za pomocą środków audiowizualnych, w szczególności w sali odsłuchowej, oraz są przekazywane we wszystkich językach urzędowych instytucji Unii Europejskiej drogą strumieniowej transmisji wideo. Nagrania z obrad mają być dostępne przez okres co najmniej miesiąca na stronie internetowej Rady. Sekretariat Generalny ma obowiązek podania do wiadomości publicznej z odpowiednim wyprzedzeniem terminów i przybliżonego czasu takich transmisji audiowizualnych.

Z kolei art. 8 ust 1 regulaminu przewiduje, że

w przypadku gdy Rada rozpatruje wnioski odnoszące się do aktów o charakterze nieustawodawczym dotyczące przepisów, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla państw członkowskich w drodze rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji na podstawie stosownych postanowień Traktatów, z wyjątkiem środków wewnętrznych, aktów administracyjnych lub budżetowych, aktów dotyczących stosunków międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych lub aktów niemających charakteru wiążącego (takich jak konkluzje, zalecenia lub rezolucje), pierwsze obrady Rady w sprawie ważnych nowych wniosków są otwarte dla publiczności. Prezydencja określa, które spośród nowych wniosków są ważne, a Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli mogą w odpowiednich przypadkach postanowić inaczej. W indywidualnych przypadkach prezydencja może zdecydować, że kolejne obrady Rady na temat jednego z wniosków, o których mowa w akapicie pierwszym, także są otwarte dla publiczności, o ile Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli nie postanowią inaczej.

Wydaje się więc, że nadal Rada pozostawiła sobie dużo swobody, w sytuacji gdy nie działa jako organ prawodawczy. Duży wpływ na decydowanie o jawności takich obrad ma aktualna prezydencja, w zakresie podejmowanej decyzji, które wnioski są ważne. Niewątpliwie dookreślenie tego jest wysoce cenne i ma charakter arbitralny. Zwraca uwagę także niewłaściwa struktura stylistyczna tego przepisu, która jest trudna do akceptacji. Istotne jest bowiem w tym przepisie, że otwarte dla publiczności są tylko pierwsze obrady Rady w sprawie ważnych nowych wniosków, w sytuacji gdy nie obraduje ona jako organ ustawodawczy, a jednocześnie dotyczy to przepisów, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla państw członkowskich wydawanych w drodze rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji na podstawie stosownych postanowień Traktatów (na przykład wzmiankowanego wyżej art. 103 TFUE). Aby te pierwsze obrady były otwarte dla publiczności, zamierzone akty muszą dotyczyć ważnych nowych wniosków. Z kolei to prezydencja określa, które spośród nowych wniosków są ważne, a jedynie Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli mogą w odpowiednich przypadkach postanowić inaczej. Znowu występuje element oceny w zakresie podejmowania decyzji o otwartości debaty Rady. Regulamin przewiduje także, że w indywidualnych przypadkach to prezydencja może zadecydować, aby kolejne obrady Rady na temat jednego z wniosków, były także otwarte dla publiczności, o ile Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli nie postanowią inaczej.

Ponadto debaty Rady są jawne, jeżeli dotyczą ważnych zagadnień, które mają wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli. Zagadnienia lub specjalne tematy poruszane podczas takich debat są znowu proponowane przez prezydencję, członka Rady lub Komisję z uwzględnieniem wagi danej kwestii i zainteresowania, jakim cieszy się ona wśród obywateli. Jest to kolejna sytuacja, w której o publiczności obrad decyduje ocena określonego gremium.

Oprócz tego Rada do Spraw Ogólnych przeprowadza jawną debatę orientacyjną w sprawie 18-miesięcznego programu działań. Także debaty orientacyjne przeprowadzane w innych składach Rady i określające ich priorytety oraz dokonywana przez Komisję prezentacja jej pięcioletniego programu prac, rocznego programu prac i rocznej strategii politycznej, jak również następujące po nich debaty w Radzie, są jawne. W tym jedynym przypadku przepis jest klarowny i nie zezwala na podejmowanie decyzji uznaniowych.

Zarówno obrady Rady otwarte dla publiczności i debaty jawne zgodnie z niniejszym artykułem są publicznie transmitowane. Jeśli idzie o porządek obrad, to wyraźnie zostają w nich ujęte punkty, które są jawne dla publiczności („obrazy otwarte dla publiczności” lub „debata jawna”).

Na podstawie art. 9 regulaminu podawane do wiadomości publicznej są również wyników głosowań, objaśnień głosowania i protokołów w innych ściśle określonych przypadkach, w tym w sytuacjach, gdy Rada nie działa jako organ prawodawczy.

W doktrynie⁸⁷ podnosi się, że zasada jawności obrad Rady w określonych przypadkach nie ma większego znaczenia dla samej przejrzystości funkcjonowania tego organu, gdyż najważniejsze rozstrzygnięcia są podejmowane przed obradami i większość kwestii jest już przesądzonych. Ponadto wiele obrad i spotkań jest wciąż zamkniętych dla publiczności⁸⁸.
Co więcej

87 D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 44.

88 V. V. Karageorgou, *Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulatory contours and implications*, s. 5, <https://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law> (03.03.2019).

duża część ustawodawstwa przyjętego w ramach procedury współdecyzji została uzgodniona w tzw. nieformalnych rozmowach trójstronnych, podczas których przedstawiciele Rady, Komisji i Parlamentu spotykają się w tajemnicy i starają się osiągnąć wczesne porozumienie między dwoma współustawodawcami⁸⁹.

Podkreśla się także, że gdyby zrezygnować z poufności negocjacji w Radzie, podkopana mogłaby zostać jej zasadnicza funkcja i trudno byłoby doprowadzić do podjęcia decyzji⁹⁰.

89 V. V. Karageorgou, Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulative contours and implications, s. 5, <https://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law> (03.03.2019).

90 A. Buijze, *The Principle of Transparency in EU Law*, Hertogenboša 2013, s. 93, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/269787> (03.03.2019).

3. Dostęp publiczności do obrad Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski, początkowo nazywany Zgromadzeniem, został utworzony na podstawie Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1951 roku⁹¹ (art. 20 do 25). Jego przepisy przewidywały, iż Zgromadzenie zbiera się na roczną sesję, jak również mogło być zwołane na sesjach nadzwyczajnych przez Radę lub przez większość swoich członków. Zgodnie z art. 24 wyżej wymienionego Traktatu Zgromadzenie omawiało na sesji otwartej ogólne sprawozdanie przedłożone jej przez Wysoką Władzę, na którym mogło zostać przegłosowane wotum nieufności wobec Rady. Art. 25 Traktatu przewidywał obowiązek przyjęcia regulaminu Zgromadzenia. Tak więc, dostęp publiczności do obrad został przewidziany tylko w odniesieniu do sesji rocznej. Z kolei sesje nadzwyczajne, które mogły być zwołane przez Radę lub większość członków Zgromadzenia, nie były wyraźnie otwarte. Jednak przyjęty regulamin Zgromadzenia⁹² w art. 18 stanowił, że debaty są publiczne, za wyjątkiem sytuacji, gdy Zgromadzenie zdecyduje odmiennie.

91 Zob. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF> (03.01.2019).

92 Common Assembly Rules of Procedure adopted during sessions held on 10, 11 and 12 September 1952 and on 10 January 1953, https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/692f179c-4000-4bd8-b0df-5da5d24fc006/Resources#3f5ae1d3-f7a3-4482-be1b-8f1f-f40bed5c_en&overlay (05.01.2019).

W kolejnym Traktacie o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁹³ z 25 marca 1957 roku Zgromadzenie miało identyczny charakter (art. 137 i n.). Przewidziano w nim jedną sesję roczną oraz ewentualne sesje nadzwyczajne. Zgodnie z art. 142 Traktatu Zgromadzenie obradowało na publicznym posiedzeniu na temat rocznego ogólnego sprawozdania przedkładanego mu przez Komisję.

Takie samo rozwiązanie zostało przewidziane w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Atomową⁹⁴. Otwarta dla publiczności była jedynie sesja zwyczajna, na której obradowano na temat rocznego raportu przedłożonego przez Komisję.

23 czerwca 1958 roku został uchwalony kolejny regulamin wspólnej Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego na podstawie wyżej wymienionych trzech Traktatów⁹⁵. W art. 18 regulaminu także przewidywano publiczność obrad, chyba że samo Zgromadzenie postanowiło inaczej. Zgodnie z jego art. 10 nikt nie mógł wejść z wyłączeniem ściśle określonych osób na salę obrad. Z kolei na trybuny mogły wejść osoby posiadające przepustki wydawane przez Przewodniczącego Zgromadzenia lub sekretariat generalny. Publiczność zgromadzona na trybunach miała siedzieć w milczeniu. W sytuacji, gdyby wyrażała ona aprobatę lub dezaprobatę miała zostać usunięta z trybun przez obsługę Zgromadzenia. Regulamin Zgromadzenia był następnie kilkakrotnie zmieniany

93 Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN> (03.01.2019).

94 Zob. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_euratom.pdf (03.01.2019).

95 Résolution du 23 juin 1958 relative au règlement de l'Assemblée Parlementaire Européenne, https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df-5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/692f179c-4000-4bd8-b0df-5da5d24fc006/Rsources#24d655d6-e854-4b39-b31f-7c3641eb60bf_en&overlay (06.01.2019).

(grudzień 1962⁹⁶, zmiany w latach 1964–1965⁹⁷) jednak nie odnosiło się to do kwestii otwartości obrad.

Traktat fuzyjny, podpisany 8 kwietnia 1965 roku⁹⁸, nie zmieniał regulacji dotyczącej publiczności debat Zgromadzenia, jak również tekst regulaminu Parlamentu Europejskiego pochodzący z 19 października 1967 roku⁹⁹. Następne regulaminy były wydawane w kolejnych latach, nie wprowadzając większych zmian. Należy natomiast odnotować regulamin Parlamentu Europejskiego z grudnia 1981 roku¹⁰⁰, który w art. 63 stanowił, iż debaty w Parlamencie są jawne, chyba że Parlament zadecyduje inaczej, większością dwóch trzecich oddanych głosów. Podobnie jawne były obrady komisji parlamentarnych uprawnionych do podejmowania decyzji (art. 33 regulaminu). Każdy członek publiczności siedzący na galeriach mógł zostać usunięty przez woźnego w sytuacji, gdy wyrażał głośną aprobatę lub dezaprobatę. Wprowadzono więc kwalifikowaną większość, która miała przegłosować tajność obrad Zgromadzenia. Do tego momentu decydowała o tym jedynie zwykła większość członków Parlamentu.

Kolejnym istotnym krokiem, dotyczącym instytucji europejskich, był Jednolity Akt Europejski¹⁰¹, który wszedł w życie 1 lipca 1987 roku.

96 Zob. <http://aei.pitt.edu/36235/1/A2241.pdf> (06.01.2019).

97 Zob. <http://aei.pitt.edu/33666/1/A195.pdf>, (06.01.2019).

98 *Traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes*, (67/443/CEE), (67/27/Euratom), JOCE, 13. 07. 1967 r., nr 152/2, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89b3b5b7-e861-4de6-b92c-7c280ca6d6fb.0002.01/DOC_1&format=PDF (04.01.2019).

99 JOCE, 20.11.1967 r., nr 280, <http://aei.pitt.edu/36254/1/A2386.pdf> (06.01.2019).

100 Zob. <http://aei.pitt.edu/36231/1/A2237.pdf> (06.01.2019).

101 *Acte Unique Europeen*, JOCE, 29.06.1987 r., nr L 169/2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PL> (04.01.2019).

Zmieniał on Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej między innymi przez wprowadzenie oficjalnej nazwy Parlament Europejski w miejsce dotychczasowej – Zgromadzenie. Nie odnosił się jednak do kwestii publiczności obrad samego Parlamentu. Również kolejne regulaminy nie wprowadzały żadnych nowości w zakresie publiczności obrad.

Traktat z Maastricht¹⁰² podpisany 7 lutego 1992 roku, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku, przewidywał jedynie, że Parlament Europejski omawia na posiedzeniu otwartym tylko ogólne sprawozdanie przedłożone mu przez Komisję. Tym niemniej w art. 1 ust. 1 przewidywał, że niniejszy traktat wyznacza nowy etap procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli, co było rozumiane jako publiczność obrad instytucji europejskich, w tym Parlamentu, i wprowadzenie zasady otwartości¹⁰³. Zgodnie z regulaminem Parlamentu Europejskiego z czerwca 1994 roku¹⁰⁴ nadal debaty Parlamentu były publicznie dostępne z wyjątkiem sytuacji, gdy tenże zadecydował odmiennie większością 2/3 głosów (art. 104 regulaminu). Podobnie jawne były posiedzenia komisji parlamentarnych czy to stałych, czy też czasowych, na których podejmowały one decyzje (art. 52 regulaminu). Pomimo tego jasno brzmiącego przepisu, komisje parlamentarne odrębnie decydowały, czy

102 JOCE, n° C 191 du 29.07.1992, p. 1–110, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PL> (04.01.2019).

103 Sophie Berthier Demonfort, *Le principe d'ouverture en droit de l'Union Européenne: Contribution à l'étude de l'influence des citoyens dans la prise de décision européenne*, s. 19, www.theses.fr/2016LIMO0043.pdf (04.01.2019).

104 Rules of procedure czerwiec 1994r., <http://aei.pitt.edu/35959/1/A2235.pdf> (07.01.2019).

ich posiedzenia są w całości jawne. Komisje mogły dzielić porządek obrad danego posiedzenia na pozycje otwarte i zamknięte dla publiczności. Zasadniczo każde przygotowane przez taką komisję oświadczenie lub sprawozdanie miało być podawane do publicznej wiadomości. Nadal te same zasady obowiązywały odnośnie do członków publiczności, siedzących na galeriach. Z kolei dosłowne sprawozdania z obrad każdego posiedzenia sporządzane były w językach urzędowych. Mówcy mieli obowiązek zwrócić maszynopis swoich wystąpień do sekretariatu nie później niż w dniu następującym po dniu, w którym je otrzymali. Samo zaś pełne sprawozdanie było publikowane jako załącznik do Dziennika Urzędowego.

Traktat Amsterdamski¹⁰⁵, który wprowadzał w swoich przepisach prawo dostępu do dokumentów, nie przewidywał żadnych przepisów bezpośrednio dotyczących publiczności obrad Parlamentu Europejskiego. W 1998 roku zaczął obowiązywać kolejny regulamin Parlamentu Europejskiego¹⁰⁶. W porównaniu z poprzednimi zostały zachowane te same zasady, co poprzednio. Do tego regulaminu został tym niemniej dołączony aneks VIII, który przewidywał szczegółowe przepisy dotyczące wykonywania przez Parlament Europejskie prawa do dochodzenia (śledztwa). Parlament Europejski mógł na wniosek jednej czwartej członków ustanowić tymczasową komisję śledczą, która zbadałaby domniemane naruszenia przepisów lub niewłaściwe administrowanie przy wdrażaniu prawa wspólnotowego. W ramach postępowania przed taką komisją przesłuchania i zeznania miały charakter publiczny. Jednak postępowanie odbywało się przy drzwiach zamkniętych, jeżeli zawnio-

105 JOCE, n° C 340 du 10.11.1997, p. 1–144, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PL> (04.01.2019).

106 Rules of procedure (luty 1998 r.), <http://aei.pitt.edu/36229/1/A2234.pdf> (07.01.2019).

skowała o to jedna czwarta członków komisji śledczej, władze Wspólnoty lub władze krajowe, lub gdy tymczasowa komisja śledcza rozważała informacje niejawne. Świadkowie i biegli mieli prawo do złożenia oświadczenia lub złożenia zeznań przy drzwiach zamkniętych. Zasadniczo informacje uzyskane przez komisję śledczą nie mogły być upubliczniane, jeśli zawierały informacje niejawne. Sprawozdanie tymczasowej komisji śledczej przedkładane było Parlamentowi Europejskiemu, który mógł podjąć decyzję o podaniu go do wiadomości publicznej, z zastrzeżeniem ochrony informacji niejawnych. Z kolei w aneksie IX zostały przyjęte reguły dotyczące lobbingu. Zgodnie z nimi osobom zainteresowanym były wydawane specjalne przepustki, które jednak nie uprawniały do żadnych odstępstw w traktowaniu w porównaniu z innymi obywatelami Unii. Mogli więc oni uczestniczyć, siedząc na galerii, tylko w publicznych debatach.

W zakresie otwartości debat parlamentarnych Traktat Nicejski z 26 lutego 2001 roku¹⁰⁷ nie wprowadził zmian. Zgodnie z art. 171 Regulaminu Parlamentu z czerwca 2001 roku¹⁰⁸ Parlament miał obowiązek zapewnić maksymalną przejrzystość swoich działań, zgodnie z postanowieniami art. 1, 3, drugi akapit, 28 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Traktatu UE, art. 255 Traktatu WE i art. 42 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Debaty w Parlamencie nadal miały być jawne, podobnie jak obrady Komisji. Jedynie rozpatrywanie przez komisję odpowiedzialną wniosków o uchylenie immunitetu zawsze odbywało się przy drzwiach zamkniętych. W odniesieniu z kolei do dochodzenia prowadzonego przez tymczasową komisję śledczą przesłuchania i zeznania odbywały się

107 JOCE, n° C 080 du 10.03.2001, p. 1–87, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PL> (04.01.2019).

108 Zob. <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm?codeTypeDocu=REG¤tPage=6> (08.01.2019).

publicznie. Postępowanie odbywa się z kolei przy drzwiach zamkniętych, jeżeli zawnioskowała o to jedna czwarta członków komisji śledczej, władze Wspólnoty lub władze krajowe, lub gdy tymczasowa komisja śledcza rozważała informacje niejawne. Świadkowie i biegli mieli z kolei prawo do złożenia oświadczenia lub złożenia zeznań przy drzwiach zamkniętych. W odniesieniu do kwestii lobbingu w Parlamencie Europejskim utrzymano zasadę, że osoba lobbująca ma takie same prawa jak inni obywatele Unii Europejskiej i ma prawo wstępu tylko na te posiedzenia, które są otwarte dla publiczności.

Dopiero Traktat Lizboński podpisany 13 grudnia 2007 roku¹⁰⁹ w art. 16a ust. 1 przewidywał, że w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Z kolei ust. 2 wyraźnie stanowi, iż obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego są jawne. Z uwagi na to, że Parlament Europejski od początku swojego istnienia stał na stanowisku publiczności obrad, co przewidywały wszystkie kolejno obowiązujące regulaminy, nie było potrzeby zmieniania w obowiązującym akcie czegokolwiek w zakresie realizacji zasady otwartości. W Regulaminie z listopada 2007 roku¹¹⁰ dodano art. 173a, zgodnie z którym bezpośrednio po posiedzeniu ma zostać sporządzony i udostępniony w Internecie audiowizualny zapis przebiegu obrad, w tym ścieżka dźwiękowa ze wszystkich kabin do tłumaczeń simultanicznych.

109 Zob. 2007/C 306/01, Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL> (04.01.2019).

110 Zob. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2007/11-28/EP-PE_REGL\(2007\)11-28_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2007/11-28/EP-PE_REGL(2007)11-28_EN.pdf) (08.01.2019).

Natomiast kolejny Regulamin Parlamentu Europejskiego z czerwca 2010 roku¹¹¹ przewidywał te same zasady, jakie wypracowano już poprzednio. Nadal debaty w Parlamencie są jawne. Tak samo komisje zwykle odbywały zasadniczo posiedzenia jawne, przy czym mogły podjąć decyzję, najpóźniej w chwili przyjęcia porządku dziennego posiedzenia, o podziale programu na pozycje otwarte i zamknięte dla publiczności. Jedynie rozpatrywanie przez komisję odpowiedzialną wniosków obejmujących procedury dotyczące immunitetu zgodnie z zasadą 7 zawsze odbywało się przy drzwiach zamkniętych. Z kolei zgodnie z art. 145 regulaminu nikt nie mógł wejść do sali obrad z wyjątkiem członków Parlamentu, członków Komisji lub Rady, sekretarza generalnego Parlamentu, pracowników, których obowiązki wymagały ich obecności, oraz ekspertów lub urzędników Unii Europejskiej. Natomiast do galerii przyjmowani byli wyłącznie posiadacze karty wstępu, wydanej przez przewodniczącego lub sekretarza generalnego Parlamentu. Publiczność obecna na galerii ma pozostawać w pozycji siedzącej i milczeć. Natychmiast każda osoba wyrażająca aprobatę lub dezaprobatę ma zostać usunięta przez właściwe służby. Co więcej, każda osoba zatrudniona lub mająca dostęp do Parlamentu jest zobowiązana przestrzegać norm zachowania, które obowiązują samych posłów. Przewodniczący lub jego przedstawiciele mogą wykonywać uprawnienia dyscyplinarne wobec takich osób. Załącznik XVI regulaminu przewiduje jednak, iż należy w takich przypadkach odróżnić działania wizualne, które mogą być tolerowane pod warunkiem, że nie są obraźliwe lub zniesławiające, pozostają w rozsądnych granicach, nie prowadzą do konfliktu oraz aktywnie nie zakłócają jakiejkolwiek działalności parlamentarnej.

111 Rules of procedure, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//EN>, (04.01.2019).

Zgodnie z art. 182 regulaminu bezpośrednio po posiedzeniu miał zostać sporządzony i udostępniony w Internecie audiowizualny zapis przebiegu obrad, w tym ścieżka dźwiękowa ze wszystkich kabin do tłumaczeń.

W grudniu 2012 roku¹¹² zmieniono treść art. 184 regulaminu formułując, że obrady Parlamentu w językach, w których są prowadzone, a także wielojęzyczna ścieżka dźwiękowa ze wszystkich kabin tłumaczy ustnych, będą transmitowane w czasie rzeczywistym na jego stronie internetowej. Niezwłocznie po posiedzeniu sporządza się i udostępnia na internetowej stronie Parlamentu w trakcie bieżącej i następnej sesji indeksowany zapis audiowizualny z przebiegu obrad w językach, w których zostały przeprowadzone, a także wielojęzyczną ścieżkę dźwiękową ze wszystkich kabin tłumaczy.

W styczniu 2017 roku¹¹³ został zmieniony art. 165 regulaminu i dodany ustęp 5, dotyczący zakresu środków, które może zastosować przewodniczący Parlamentu, iż może on zdecydować o przerwaniu transmisji na żywo z posiedzenia w przypadku zniesławiającego, rasistowskiego lub ksenofobicznego języka lub zachowania członka. Także przewodniczący może nakazać usunięcie z zapisu audiowizualnego z przebiegu obrad tych części przemówienia członka Parlamentu, które zawierają język zniesławiający, rasistowski lub ksenofobiczny. Temu nakazowi został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Musi on jednak zostać zatwierdzony przez Prezydium nie później niż cztery tygodnie po tym

112 Zob. *The European Parliament's Rules of Procedure*, EP-PE_REGL(2012)12-10, <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm?codeTypeDocu=REGL¤tPage=2> (10.01.2018).

113 Zob. *The European Parliament's Rules of Procedure*, EP-PE_REGL(2017)01-16, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2017/01-16/EP-PE_REGL\(2017\)01-16_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/reglement/2017/01-16/EP-PE_REGL(2017)01-16_EN.pdf) (10.01.2019).

terminie lub, jeżeli Prezydium nie zbierze się w tym okresie, na swoim następnym posiedzeniu. Uprawnienia powyższe zostały przyznane także przewodniczącym organów, komitetów i delegacji. Możliwość cenzurowania wypowiedzi posłów europarlamentu nie spotkała się jednak z przychylnym przyjęciem¹¹⁴ przede wszystkim z uwagi na brak definicji „języka zniesławiającego, rasistowskiego lub ksenofobicznego”¹¹⁵.

Także zgodnie z art. 11 ust. 3 regulaminu w debatach parlamentarnych posłowie nie mogą posługiwać się zniesławiającym, rasistowskim lub ksenofobicznym językiem. Nieprzestrzeganie tej zasady może prowadzić do podjęcia środków dyscyplinujących¹¹⁶. Należy jednak zauważyć,

114 Zob. m.in. <https://www.euractiv.com/section/freedom-of-thought/opinion/a-ministry-of-truth-in-the-european-parliament/> (24.01.2019).

115 Zob. J. Bergman, *European Parliament Censors Its Own Free Speech*, <https://www.gatestoneinstitute.org/10023/european-parliament-free-speech> (24.01.2019).

116 Należy zauważyć, że Sąd I instancji w wyroku z dnia 31 maja 2018 r (sprawa T770/16, ECLI:EU:T:2018:320, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=F4E625EE3C47E7A25E41993ABF4DD9AC?text=&docid=202401&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8603750>) (24.01.2019); stwierdził nieważność decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 1 sierpnia 2016 r., w której przewodniczący Parlamentu nałożył na skarżącego sankcje utraty prawa do otrzymywania dziennej diety na utrzymanie przez okres dziesięciu dni oraz czasowego zawieszenia uczestnictwa w całości prac Parlamentu na okres pięciu kolejnych dni, bez uszczerbku dla prawa do głosowania na posiedzeniu plenarnym. Chodziło o wypowiedź: „Problem nie polega na tym, że zalewają nas imigranci, tylko na tym, że niewłaściwi imigranci. Oni wcale nie chcą pracować w Bayerische Motorwerke ani w Aldi. Obiecano im duże zasiłki i oni chcą duże zasiłki. Już kiedyś określiłem ich, co mnie kosztowało 3000 euro, ale dyplomata kongijski powiedział, że Europę zalewa afrykańskie szambo. Otóż możemy być dumni, że uwolniliśmy część Afryki od tego szamba, ale naszym obowiązkiem jest nauczenie tych ludzi rozumu. Otóż nic tak nie uczy rozumu jak głód. Trzeba przestać płacić im zasiłki i zmusić ich po prostu do pracy. A ponieważ najlepszym nauczycielem jest przykład, musimy dać przykład i przestać płacić zasiłki również sobie, gdyż własnych

że zdaniem Sądu Pierwszej Instancji UE¹¹⁷ naruszenie zasad określonych w art. 11 regulaminu, nawet gdyby zostało wykazane, nie może samo w sobie podlegać sankcji, ale tylko jeżeli towarzyszy mu zakłócenie w poważny sposób prac Parlamentu. Ponadto uznał, że szczególne znaczenie wolności wypowiedzi posłów i ścisłe granice, w jakich można wprowadzać ograniczenia, należy interpretować w ten sposób, że nie pozwalają one na nałożenie na posła sankcji za wypowiedź wygłoszoną w ramach jego obowiązków parlamentarnych w przypadku braku poważnego zakłócenia obrad lub prac Parlamentu. Z tego względu stwierdził on nieważność decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2017 roku nakładającą różnorodne sankcje na posła europarlamentu.

Podsumowując należy zauważyć, że Parlament europejski zawsze był otwarty dla publiczności. W miarę rozwoju różnorodnych technologii pojawiły się reguły jeszcze bardziej przyjazne dla odbiorców debat parlamentarnych, które można śledzić bez konieczności wychodzenia z domu. Jednak z uwagi na konieczność współdecydowania wymaganą przez Traktat pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem, właściwe rozmowy i negocjacje toczą się przed pierwszym czytaniem projektu w Parlamencie. To są nieformalne spotkania, które mają na celu wypracowanie porozumienia¹¹⁸.

ludzi też demoralizujemy”. Sąd bowiem uznał, że szczególnie poseł powinien mieć zagwarantowaną jak najszerszą wolność wypowiedzi zwłaszcza wygłoszonych w ramach jego obowiązków parlamentarnych, ponadto przyjął, że nie miało miejsca poważne zakłócenie obrad, które musi wystąpić, aby poseł europarlamentu na podstawie art. 166 regulaminu mógł zostać ukarany.

117 Wyrok z dnia 31 maja 2018 r., T352/17, ECLI:EU:T:2018:319, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202403&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8607396> (24.01.2019).

118 Zob. H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, dz. cyt., s. 7.

Nieformalne negocjacje między Radą a Parlamentem, z Komisją działającą w charakterze (stosunkowo) uczciwego pośrednika, są konieczne do osiągnięcia porozumienia w sprawie tekstów prawnych. Jednak występują problemy związane z procesem. Najbardziej oczywisty jest problem związany z przejrzystością. Trójstronny dialog wprowadza najważniejsze kwestie na nieformalnych i względnie poufnych podstawach, kosztem bardziej widocznych części procedury współdecyzji, takich jak komitet pojednawczy¹¹⁹.

Zgodnie bowiem z art. 295 Traktatu Lizbońskiego Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultują się wzajemnie oraz za wspólnym porozumieniem ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu Traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący. Także w ramach zwykłej procedury legislacyjnej nie są wykluczone nieformalne konsultacje, a wręcz w ramach drugiego czytania należy tworzyć komitet pojednawczy, który ma na celu wypracować kompromis. Jednak te zasady wciąż stawiają zasadę otwartości i publiczności obrad pod znakiem zapytania, gdyż obywatele Unii Europejskiej, pomimo oglądania posiedzeń Parlamentu, wciąż mogą nie rozumieć, na jakiej podstawie i dlaczego zostały wprowadzone określone rozwiązania.

119 H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, dz. cyt., s. 6.

4. Podsumowanie

Historyczna analiza zasady otwartości wskazuje, iż w miarę upływu czasu jest ona wysuwana na plan pierwszy. Instytucje unijne chcą być bardziej wiarygodne wobec obywateli państw członkowskich, transparentne, aby wszyscy lepiej rozumieli podejmowane przez nią działania. Rozumienie bowiem pozwala na społeczną akceptację określonych kierunków rozwoju lub ewentualnie na brak takiej akceptacji.

Dostęp do dokumentów jako prawo obywatelskie kształtował się powoli, począwszy od 90. lat. Obecnie znajduje się to prawo na właściwym poziomie, czyniąc bardziej zrozumiałymi decyzje, jakie są podejmowane przez instytucje unijne.

Z kolei zasada otwartości, rozumiana jako dostępność publiczności do obrad, kształtowała się różnie w odniesieniu do poszczególnych organów unijnych. Instytucją, która od początku swojego istnienia była dostępna dla publiczności jest Parlament Europejski. Z kolei Rada UE miała charakter zamknięty. Dopiero na przestrzeni lat 1993–2009 dokonało się jej otwarcie w ten sposób, że do znacznej części jej debat ma dostęp publiczność, w tym media. Należy jednak pamiętać, że wciąż istnieje organ – Rada Europejska, którego obrady są zamknięte dla publiczności, w tym dla mediów. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 3 załącznika *Regulamin wewnętrznego Rady Europejskiej* do decyzji Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 roku w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego¹²⁰ posiedzenia Rady Europejskiej nie są jawne.

¹²⁰ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, *OJ L 315*, 2.12.2009, p. 51–51, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32009D0882> (25.01.2019).

Należy jednak zauważyć, że w przeciwieństwie do prawa dostępu do dokumentów, żadne przepisy unijne nie przewidują wprost możliwości zaskarżenia decyzji o usunięciu z galerii, nieudzieleniu zgody na wpuszczenie w miejsce przeznaczone dla publiczności, czy ograniczenie możliwości dostępu do transmisji z obrad. Wprawdzie formułują one bardzo ładnie brzmiące zasady, ale brak jest ich właściwego zabezpieczenia. Poza tym podstawy prawa braku otwartości obrad gremiów europejskich również nie mogą być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zasada otwartości jest więc faktycznie uzależniona od tego, w jaki sposób realizują ją urzędnicy unijni.

Należy także podkreślić, że prawo udziału w posiedzeniach organów prawodawczych Unii Europejskiej nie należy do praw podstawowych w przeciwieństwie do prawa dostępu do dokumentów. Ma więc na gruncie systemu unijnego charakter czysto administracyjny, proceduralny i stąd też wynika brak jego ochrony przed sądem unijnym.

Elżbieta Czarny-Drożdżejko

II
**Prawna regulacja zasady
publiczności obrad
parlamentarnych na tle
obywatelskiego prawa
do informacji w polskim
systemie prawnym**

1. Konstytucyjna regulacja prawa do informacji

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP¹ w przeciwieństwie do swoich poprzedniczek przewiduje w ramach praw człowieka prawo do informacji. Wcześniej istniało jedynie dziennikarskie prawo do informacji².

Zostało ono określone w dwóch odrębnych przepisach znajdujących się w osobnych podrozdziałach. Należy jeszcze wspomnieć o ogólnym przepisie art. 54 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Prawo to znajduje się w rozdziale zatytułowanym *Wolności i prawa osobiste* i nie wprowadza bezpośrednio – jak przyjęto w doktrynie – podmiotowego prawa do informacji, a jedynie należy go odczytywać jako zasadę nieprzeszkadzania przez władze państwowe przy ich pozyskiwaniu.

Z kolei obywatelskie prawo do informacji zostało uregulowane w ustawie zasadniczej w art. 61 Konstytucji, w podrozdziale zatytułowanym *Wolności i prawa polityczne*. Zgodnie z ust. 1 i 2 tego przepisu

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Zob. E. Czarny-Drożdziejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo znieważenia w środkach masowego komunikowania*, Kraków 2005, s. 89 i n.

jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Przepis ten wyraźnie wskazuje kto jest zobligowany do udostępnienia informacji, kto jest uprawniony do jej otrzymania, jakiej informacji prawo dotyczy oraz co obejmuje prawo do informacji.

Podmiotami zobowiązanymi do udzielenia dostępu do informacji są organy władzy publicznej, bezpośrednio osoby pełniące funkcje publiczne, także organy samorządów zawodowych i gospodarczych oraz wszelkie podmioty wykonujące zadania władzy publicznej i gospodarujące mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wskazanie dokładne kogo należy zaliczyć do poszczególnych kategorii może okazać się dyskusyjne. Niewątpliwie do organów władzy publicznej można zaliczyć organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz organy kontroli i ochrony prawa. Zgodnie z art. 10 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Do podmiotów będących władzą publiczną zalicza się również samorząd terytorialny oraz administrację rządową funkcjonującą w województwach. Jednak wątpliwości mogą dotyczyć klasyfikowania prokuratury jako organu władzy publicznej lub ewentualnie wykonującego zadania władzy publicznej i gospodarującego mieniem

Skarnu Państwa³. Jednak w jednym z wyroków z dnia 6 marca 2008 roku Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że

Prokuratura, realizując zadania publiczne, jakimi są strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw, zalicza się do organów władzy publicznej, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴.

Podmiotem zobligowanym zgodnie z Konstytucją jest także osoba pełniąca funkcję publiczną. Została ona zdefiniowana w art. 115 §19 k.k.⁵ jako

funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Katalog osób pełniących funkcję publiczną jest więc niedookreślony i otwarty. Przede wszystkim z definicji tej wynika, że każdy funkcjonariusz publiczny jest jednocześnie osobą pełniącą funkcję publiczną. Natomiast funkcjonariuszem publicznym jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego,

3 Zob. E. Czarny-Drożdziejko, *Funkcjonowanie prokuratury a dostęp do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2008 nr 11, s. 78 i n.

4 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2008 r., I OSK 1918/07, Lex 505424.

5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny (Dz.U. z 2018, poz.1600 ze zm.).

sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, pracownik Międzynarodowego Trybunału Karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Ten katalog ma charakter zamknięty i jest w miarę precyzyjny. Nie jest z kolei jasne, jakie inne osoby mają być zaliczane do grona osób pełniących funkcję publiczną. W orzecznictwie sądowym za osobę pełniącą taką funkcję uznano biegłego sądowego⁶, członka jednoosobowej spółki Skarbu Państwa⁷, nauczyciela akademickiego⁸, czy prezesa spółdzielni mieszkaniowej⁹. W jednym z wyroków Trybunał

6 Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 22 marca 2011 r., VI 81/2011, POSAG 2/11, poz. 5, s. 195, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 21 (2011) nr 9, p. 135, s. 81.

7 Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 30 września 2010 r., I KZP 16/2010, LEX nr 603139.

8 Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 74/2004, OSNKW 2004/7-8/79.

9 Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 19 czerwca 2002 r., V KKN 195/00, LEX nr 54415.

Konstytucyjny¹⁰ stwierdził, że są to takie jednostki, których działania mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państwa, jego struktur oraz szeroko rozumianych instytucji publicznych i społecznych czy gospodarczych, osoby mające możliwość oddziaływania swoimi zachowaniami, decyzjami, postawami, poglądami na sytuację szerszych grup społecznych. Należy przy tym zauważyć, że samo pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną zostało wprowadzone do kodeksu karnego w związku ze zmianą art. 228 i 229 k.k., które to przestępstwa dotyczą łapownictwa. Stąd można odnieść wrażenie, że o ile trafnie kwalifikuje się w powołanym wyżej orzecznictwie sądowym osoby, które przyjmują łapówkę lub którym daje się łapówkę, jako narażające na szwank funkcjonowanie instytucji państwowych lub samorządowych, o tyle przenoszenie tego na grunt konstytucyjnego definiowania osób zobligowanych do udostępniania informacji, wydaje się niewłaściwe. Trudno się zgodzić z poglądem, że biegły, czy nauczyciel akademicki, ma obowiązek udzielania informacji o swojej działalności i tłumaczenia się przed społeczeństwem z tego, co robi. Inaczej należy rozpatrywać sytuację osób, które wykonują działalność administracyjną na uczelniach wyższych, pełnią określone funkcje. Ich decyzje faktycznie mogą mieć realny wpływ na przykład na osoby studiujące na danej uczelni, a więc na jakąś większą grupę osób, a nie na pojedyncze jednostki, którym wystawia się na egzaminie określone oceny. Sądzę więc, że powinno się interpretować pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” w zależności od tego, na potrzeby jakich przepisów będzie ono wykorzystywane. Według mnie uzasadnione byłoby w przypadku konstytucyjnego prawa do informacji publicznej raczej

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2008 r., SK 43/2005, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 2008, seria A, nr 4, poz. 57 [skrót: OTK ZU 4A/2008, poz. 57].

odwołanie się do szczegółowego wyliczenia osób uznanych za pełniących funkcję publiczną w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów¹¹. Dopuszczalne byłoby także samodzielne badanie w każdym odrębnym przypadku, czy konkretna osoba jest tą, która pełni funkcję publiczną, a więc ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państwa, instytucji publicznych i społecznych czy gospodarczych, lub czy jest osobą mającą możliwość oddziaływania swoim zachowaniem, decyzjami, postawami, poglądami na sytuację szerszych grup społecznych. Należy przy tym podkreślić, że prawo do otrzymania informacji w odniesieniu do osób pełniących funkcję publiczną musi pozostawać w ścisłym związku z wykonywaną funkcją¹².

Oprócz szeroko rozumianej władzy publicznej podmiotami zobligowanymi do otrzymania informacji są także podmioty prywatne, które wykonują zadania publiczne i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zwraca uwagę użyty w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP spójnik „i”, który sugeruje, w tym przypadku koniunkcję, że dany podmiot, by podlegać obowiązkowi udostępnienia informacji, musi zarówno spełniać przesłankę pierwszą – wykonywać zadania publiczne, jak i drugą – gospodarować mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Podmiotem uprawnionym do uzyskania informacji, zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, jest obywatel. Należy jednak zauważyć, że nie chodzi w tym przepisie *stricte* o osobę posiadającą polskie obywatelstwo, ale o wskazanie, że jest to prawo obywatelskie. Generalnie w sytuacji,

11 Ustawa z 18 października 2006r., Dz.U. z 2007 Nr 63, poz. 425 z późn. zm.

12 Zob. też E. Czarny-Drożdziejko, *Przestępstwa prasowe. Francuska regulacja dotycząca przestępstw prasowych i jej odniesienie do polskiego systemu prawnego*, Warszawa 2013, s. 575 i n.

gdy Konstytucja przyznaje określone prawo jedynie obywatelowi polskiemu wyraźnie tak stanowi, jak formułuje to w odniesieniu do prawa wyborczego. Prawo do informacji przysługuje więc każdemu – również cudzoziemcowi, czy apatrydzie¹³. Stąd pewne zamieszanie może wprowadzać uzasadnienie ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴, w której wyraźnie wskazano, iż prawo do informacji przysługuje każdemu, argumentując, że rozszerzenie zakresu osób, które mogą żądać, by udzielenie informacji publicznej zostało podyktowane racjami praktycznymi. Uznano bowiem, że gdyby przyznano prawo do informacji publicznej jedynie obywatelom, to taka regulacja sprzyjałaby mechanizmom korupcyjnym, gdyż cudzoziemcy zwracaliby się do obywateli polskich, aby na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej uzyskiwali dla nich określone informacje (zob. uzasadnienie do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej). Zdaniem Piotra Czarnego¹⁵, nie jest jednak uzasadnione, aby prawo do informacji przysługiwało wszystkim bez względu na obywatelstwo z uwagi na brak uprawnień cudzoziemców i apatrydów do sprawowania władzy. Autor przyjął bowiem, że powodem przyznania tego uprawnienia jest wyłącznie kontrola władzy publicznej przez obywateli. Skoro więc osoby niebędące obywatelami nie posiadają uprawnień politycznych, to nie ma potrzeby przyznawania im korzyści w postaci prawa do informacji.

Prawo do informacji przewidziane w art. 61 Konstytucji ma odnosić się do informacji o działalności ściśle określonych podmiotów. Biorąc

13 M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 45 i n.

14 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity [dalej: t.j.] Dz.U. z 2018, poz. 1330 ze zm.).

15 Zob. P. Czarny, w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 146 (Podręczniki Prawnicze).

pod uwagę literalne brzmienie analizowanego przepisu, należałoby przyjąć, że odnosi się on do tych informacji, które zostały wytworzone przez zobligowane organy, gdyż tylko takie dokumenty obrazują działalność określonych podmiotów. Ponadto byłoby to także zgodne z rozumieniem terminu „informacja publiczna” i jego przeciwieństwa „informacja niepubliczna” na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stąd zdaniem Huberta Izdebskiego¹⁶, informacja odnosząca się do sfery prywatności nie jest informacją o sprawach publicznych, a więc nie podlega udostępnieniu. Jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2002 roku zajął odmienne stanowisko i stwierdził, iż

zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi bowiem każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów¹⁷.

16 Zob. H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001, s. 26 i n.

17 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje:

- prawo dostępu do dokumentów oraz
- prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Istotnym elementem dostępu do informacji jest więc prawo wstępu na posiedzenia określonych organów. Z uprawnieniem tym nieodłącznie jest związana możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu. W doktrynie przyjęto, że sama rejestracja jest prawem i „w tej materii zainteresowani nie muszą starać się o uzyskanie jakiejś specjalnej zgody czy zezwolenia, a wszelkie uchwały zakazujące rejestrowania obrazu z obrad stanowią naruszenie Konstytucji RP”¹⁸. Także według Michała Bednarczyka „podmiot zobowiązany nie może pozbawić prawa wstępu i rejestracji, choćby na własny koszt zapewniła ekwiwalentne lub lepsze warunki transmisji obrazu i dźwięku z możliwością dalszego przekazu lub rozpowszechniania”¹⁹. W ten sposób wypowiedział się także Mariusz Jabłoński i Krzysztof Wygoda²⁰, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²¹. Można mieć jednak co do tej kwestii pewne wątpliwości, gdyż Konstytucja RP stanowi jedynie o możliwości, a nie o prawie. Ponadto, o ile może to odnosić się do samego posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych

18 P. Czarny, w: *Prawo konstytucyjne RP*, dz. cyt., s. 148.

19 M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępnienia informacji publicznej*, dz. cyt., s. 92.

20 M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jej granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002, s. 149.

21 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 1999 r., II SA 220/99, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/31E3BDCFF9> (15.02.2019).

wyborów, o tyle już nie dotyczy sytuacji poza takimi debatami, a więc nagrywania na przykład w samym budynku Sejmu.

Należy także zwrócić uwagę, że Konstytucja RP przewiduje jedynie dwa komplementarne uprawnienia składające się na prawo do informacji. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że ustrojodawca przewidział jedynie dostęp do dokumentów, a nie do informacji jako takiej – podobnie zresztą jak w ramach uprawnienia istniejącego w systemie Unii Europejskiej. Jest to zdecydowanie lepsze rozwiązanie niż to, które przewiduje w ustawie o dostępie do informacji publicznej udostępnianie informacji jako takiej bez względu na to, czy posiada ona formę dokumentu.

Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych jest przy tym rozumiane jako prawo udziału w tych posiedzeniach²². Należy jednak zauważyć, że ustrojodawca nie posłużył się w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP określeniem „udział w posiedzeniach”, co bowiem mogło być interpretowane jako możliwość nie tylko przysłuchiwania się obradom, ale również aktywne wyrażanie opinii na omawiane tematy. Z tego powodu uważam, że nie można regulacji konstytucyjnej w tym zakresie rozumieć jako prawo udziału w posiedzeniach, a jedynie jako prawo wstępu na nie w charakterze widowni, która nie ma prawa do aktywnego w nich udziału. Zgadzam się także z oglądem, że nie ma podstaw do różnicowania uprawnień z uwagi na posługiwanie się w Konstytucji RP określeniem „wstęp”, a w ustawie o dostępie do informacji publicznej słowem „dostęp”²³.

22 Zob. tak I. Kamińska I., M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, pkt. 1.

23 S. Szuster, *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, M. Kłaczyński, S. Szuster, LEX/el. 2003, pkt 2. Tak również M. Bidziński, *Komentarz do art. 18 u.d.d.i.p.*, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, s. 172–173.

Należy przy tym zauważyć, że prawo wstępu na posiedzenia może być ograniczane, choćby z uwagi na zapewnienie porządku publicznego, o ile tylko takie ograniczenie zostanie przewidziane w ustawie. Wówczas w sytuacji nadmiaru zainteresowanych można ograniczyć wstęp na takie posiedzenia. Nie będzie jednak realizacją konstytucyjnego uprawnienia samo zapewnienie audiowizualnej transmisji z takiego posiedzenia, gdyż Konstytucja RP wymaga, aby zapewniono prawo wstępu, co moim zdaniem jest słusznym rozwiązaniem.

Tryb udzielania informacji, zgodnie z ust. 4 art. 61 Konstytucji mają określić ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – regulaminy. Stąd regulacja odnosząca się do tego drugiego uprawnienia znajduje się zarówno w ustawie o dostępie do informacji publicznej²⁴, jak i w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ i Regulaminie Senatu²⁶. Uważam jednak, że w odniesieniu do Sejmu i Senatu regulacja nie może nastąpić w innej formie niż regulamin²⁷. Mimo wszystko należy podkreślić, że w Regulaminie Sejmu oraz Regulaminie Senatu – z uwagi na jedynie ich wewnętrzny charakter – może nastąpić wyłącznie regulacja kwestii proceduralnych, związanych z dostępem do informacji publicznej, a nie elementów materialnych tego prawa politycznego²⁸.

24 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2016, poz.1764.

25 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. z 2012.32 ze zm.

26 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., M.P. z 2017.827.

27 Tak również P. Czarny, w: *Prawo konstytucyjne RP*, dz. cyt., s. 146.

28 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2017 r., I CSK 289/16, LEX nr 2305909, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 742/13, LEX nr 1488942.

Tak jak wszystkie wolności i prawa, prawo do informacji nie jest nieograniczone. W pewnych sytuacjach ustawodawca przewiduje bowiem możliwość odmowy informacji. Przede wszystkim ograniczenia odnoszące się do art. 61 Konstytucji, zawarte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który jako przepis ogólny wprowadza w tym zakresie ogólne zasady. Zgodnie z nim ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo dla ochrony wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Można więc przyjąć, że są cztery warunki wprowadzenia ograniczenia prawa lub wolności. Przede wszystkim Konstytucja RP wprowadza wymaganie odnośnie do formy. Po pierwsze musi to być ustawa, po drugie ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym państwie, po trzecie musi zostać wprowadzone w określonym celu: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a po czwarte ograniczenia nie mogą naruszać istoty prawa. Jednak należy zauważyć, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza osobny katalog ograniczeń. Zgodnie z powołanym przepisem

ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może 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.

Stosunek obu przepisów do siebie był przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że

wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego zakreślenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny²⁹.

Pomimo jednoznacznego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wciąż pozostają wątpliwości związane z wzajemnym nakładaniem się ograniczeń z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust 3 Konstytucji RP, czy aby na pewno było

29 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05, [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2017/05 \(08.02.1019\)](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2017/05 (08.02.1019)).

to celem ustrojodawcy³⁰. Także element ważenia, występujący jedynie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a którego brak jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, nie jest do końca jasny. Być może intencją ustrojodawcy w zakresie nakładania ograniczeń w dostępie do informacji wcale nie była potrzeba wyważania kolidujących wartości, bowiem prawo do informacji zawsze musi ustąpić, gdy będzie wchodziła w grę określona przesłanka. Wszystkie bowiem wartości ograniczające prawo do informacji są istotniejsze niż ono samo. Moim zdaniem, o ile należy traktować zapisy Konstytucji RP z właściwym poszanowaniem koncepcji ustrojodawcy, która oczywiście może się nam wydawać błędna, to jednak należałoby przyjąć, że prawo do informacji zostało unormowane w sposób samodzielny w art. 61 Konstytucji RP. Należy zauważyć, że wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP potrzeba ochrony środowiska nie jest istotna z punktu widzenia prawa do informacji z zakresu objętego art. 61 Konstytucji. Potrzeba ta wchodzi bowiem w grę w odniesieniu prawa do informacji o środowisku, które to zostało samodzielnie uregulowane w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Z kolei potrzeba ochrony zdrowia i moralności publicznej mieści się w potrzebie ochrony takich wartości, jak wolność i prawa innych osób. Niewątpliwie kwestie zdrowotne wchodzi w sferę praw osób fizycznych, podobnie jak kwestie związane z moralnością publiczną. W ramach tego zgodny z Konstytucją RP jest zakaz narzucania pornografii osobom, które sobie tego nie życzą, a zatem, jak można przyjąć, zakaz przekazywania określonych informacji, czy niedopuszczalność ich przekazywania osobom małoletnim, bez zezwolenia ich opiekunów prawnych. Z kolei należy zauważyć, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP poszerza zakres przesłanek, na podstawie których

30 Zob. M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 94.

można odmówić dostępu do informacji o ochronę praw i wolności podmiotów gospodarczych oraz ważnego interesu gospodarczego państwa. Z punktu widzenia prawa dostępu do informacji są to istotne powody odmowy, gdyż umożliwiają prowadzenie uczciwej konkurencji oraz chronią państwo przed zewnętrznymi i wewnętrznymi manipulacjami podmiotów prywatnych. Z powyższych względów jestem zwolenniczką przyjęcia odmiennego rozwiązania niż to, które zaproponował Trybunał Konstytucyjny co do wzajemnego stosunku art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na zakończenie rozważań dotyczących kwestii konstytucyjnych, należy zasygnalizować, iż art. 74 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Znajduje się on w podrozdziale pod tytułem *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Prawo to nie ma charakteru bezpośrednio obowiązującego, gdyż zgodnie z art. 81 Konstytucji RP prawo to można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie.

Na marginesie trzeba zauważyć, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji odnosi się do wszystkich, a nie tylko do dziennikarzy. Jedynie w ustawie Prawo prasowe³¹ – w art. 4 ust. 1 p.p.³² – zostało w sposób specyficzny uregulowane dziennikarskie prawo do informacji. Tym niemniej nie zostało przewidziane tam prawo wstępu na posiedzenia organów rozmaitych podmiotów, które są zobligowane do udostępnienia informacji dziennikarzom.

31 Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Dz.U. z 1984 Nr 5, poz. 24 ze zm.

32 Przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku są obowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności.

2. Regulacja prawa do informacji w ustawie o dostępie do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, pochodząca z 6 września 2001 roku, była wielokrotnie nowelizowana. Z uwagi na fakt, że nie jest ona głównym przedmiotem moich rozważań, poprzestanę jedynie na wskazaniu jej głównych zasad, co oczywiście nie może wyczerpać tak obszernej problematyki.

Przed wszystkim ustawa ta wprowadza tautologiczną definicję informacji publicznej. Zgodnie bowiem z jej art. 1 ust. 1: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Z tego powodu orzecznictwo sądowoadministracyjne boryka się z problemami zaliczenia lub wykluczenia konkretnych informacji z zakresu tych, które są zaliczane do tych publicznych. Generalnie w większości przypadków wszystko co znajduje się w posiadaniu podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji publicznej, bez względu na autora dokumentu, było kwalifikowane jako informacja publiczna, na przykład całe akta sprawy administracyjnej. Jednak pierwotne stanowisko sądów administracyjnych powoli ulegało zmianie. Należy tutaj wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2012 roku³³, w którym stwierdzono, że

33 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2012 r., I OSK 1696/12, LEX nr 1363607.

zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie pogląd ten jest zbyt daleko idący i był też prezentowany pogląd odmienny. Akta sprawy są zbiorem różnego rodzaju dokumentów, tj. takich, które stanowią informację publiczną i które jej nie stanowią. Ponadto w aktach mogą znajdować się materiały, które nie zostały wytworzone przez organ władzy publicznej lub inne podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej. Akta spraw sądowych zawierają często dokumenty prywatne i dotyczą spraw bardzo osobistych np. życia rodzinnego, stanu zamożności czy też stanu zdrowia. Wnioskodawca ma prawo uzyskania informacji publicznej, a nie prawo dostępu do zbioru, w którym niektóre dokumenty mają walor takiej informacji. Nie jest przy tym przekonujący argument, że akta zostały wytworzone przez sąd lub organ administracji przez nadanie zbiorowi materiałów utrwalonych na piśmie określonej formy, np. przez ich zszywanie lub połączenie w inny sposób, nadanie bowiem zbiorowi określonej formy nie jest jego wytworzeniem.

W innym orzeczeniu przyjęto, iż

nie wszystkie opinie czy ekspertyzy, sporządzone przez organ administracji publicznej bądź na zlecenie organów administracji publicznej, stanowią informację publiczną. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej³⁴.

34 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11, LEX nr 1145097.

Z kolei w niedawno wydanym wyroku z dnia 20 września 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie zajął już stanowisko, że

pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest problem czy kwestia, która ma znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli, lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa. Przedmiotem takiego pisma jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu, który pismo to składa. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej i nie powinno być udostępniane w trybie u.d.i.p. Podobnie nie można przy pomocy u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być nadużywana i wykorzystywana w czysto prywatnych sprawach. Z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny, a nie subiektywny³⁵.

Wydaje się, że rozstrzygnięcie to ma charakter przełomowy, zważywszy na dotychczasowe orzecznictwo, które jednocześnie ma zapobiegać ujawnianiu spraw o wybitnie prywatnym charakterze. Dotychczas każdy, zwracając się z pismem urzędowym do organu władzy publicznej, musiał się liczyć z tym, że zostanie ono ujawnione innym osobom w trybie dostępu do informacji publicznej.

Jednak często kluczowe wydają się te wyroki, które przyjmują kazuistycznie, że dana wiadomość nie ma takiego charakteru:

- zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, którego teza stanowi, że „informacja na temat

35 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1359/18, LEX nr 2554828.

stosowania przepisów prawa w indywidualnej sprawie nie jest informacją publiczną. Nie przysługuje również skarga do sądu administracyjnego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁶. Z orzeczeniem tym koresponduje również uzasadnienie, że „nie można zaakceptować stwierdzenia, iż wszystkie dokumenty urzędowe są jednocześnie informacją publiczną, gdyż nie wszystkie dokumenty urzędowe są dokumentami dotyczącymi «spraw publicznych»»³⁷.

- w innym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny zajął stanowisko, że

lustracja i wizytacja (żądanie skierowane do Prokuratury Okręgowej w Krakowie dotyczyło pisemnej informacji oraz umożliwienia wglądu do następujących materiałów: 1) sprawozdania z lustracji, 2) sprawozdania z wizytacji) są czysto wewnętrznymi czynnościami, których wyniki również służą wewnętrznemu usprawnieniu działalności prokuratury i wyeliminowaniu uchybień. Wyniki tej wewnętrznej kontroli omawiane są w zamkniętym gronie (narada prokuratorów) i przekazywane zwierzchnikom. Z tych względów nie można uważać tych wyników (zawartych w sprawozdaniach) za materiały jawne, które można by upublicznić. Nie są zatem informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 IX 2001 roku³⁸.

36 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z roku 2004, II SAB/Wa 2/2004, Rzeczpospolita 2004/68, s. C2.

37 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, II SAB/Kr 87/06, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sab-kr-87-06,sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego,1eadf4c.html (14.03.2019).

38 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, II SAB.Kr 88/06, http://www.orzeczenia-nsa.pl/postanowienie/ii-sab-kr-88-06/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego/d6e089.html?q=II+SAB.Kr+88%2F06&x=0&y=0&pth=%2Fszukaj (14.03.2019).

- przyjęto także, że „obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne nie dotyczy informacji ogólnodostępnej bądź informacji będącej już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie”³⁹.

W innej sprawie stwierdzono, iż

informacji publicznej nie stanowią informacje o procedurze zbierania informacji o sytuacji epidemiologicznej, jak i podmiotach uczestniczących w tej procedurze⁴⁰.

Uznano także, że

znak (numer) sprawy nie jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p., lecz jest informacją o charakterze organizacyjnym. Jakkolwiek wiedza o znaku sprawy może pośrednio służyć do uzyskania informacji o stanie danej sprawy, to należy mieć na względzie, że znajomość znaku sprawy jest jedynie środkiem umożliwiającym uzyskanie wiedzy o działalności organu władzy publicznej. Informacja o znaku sprawy sama w sobie zaś nie stanowi informacji o sprawach publicznych⁴¹.

39 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.11.2003r., III SAB 372/2003, Wokanda 2004/5, s. 33.

40 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., II SAB/Gd 59/18, LEX nr 2543277.

41 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 lutego 2018 r., II SAB/Lu 180/17, LEX nr 2486371.

Zajęto również stanowisko, że

informacją publiczną nie będą notatka służbowa sporządzona przez psychologa szkolnego, wykaz działań podejmowanych wobec córki wnioskodawcy przez psychologa w danym roku szkolnym oraz przez pedagoga i psychologa od początku edukacji córki wnioskodawcy w szkole, zeszyt uwag klasy z danego roku szkolnego, informacja o efektach działań psychologa w okresie danego roku szkolnego, sprawozdanie z pracy pedagoga i psychologa szkolnego w danym roku szkolnym. Informacje te nie dotyczą bowiem spraw publicznych jako odnoszących się do interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym⁴².

Należy wskazać, że art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴³ precyzuje, co potencjalnie może wchodzić w zakres informacji

42 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2018 r., II SAB/Gd 63/17, LEX nr 2436377.

43 Art. 6. 1. Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,
 - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) statusie prawnym lub formie prawnej,
 - b) organizacji,
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5,
 - f) majątku, którym dysponują;
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,

publicznej. Jednak jest to zbiór otwarty, generalnie służący pierwotnie ustawodawcy do narzucania w określonej kolejności czasowej, obowiązku udostępnienia informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej.

-
- b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
- c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
- d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
- f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
- h) (uchylona);
- 4) danych publicznych, w tym:
- a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
- treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
 - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
 - treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu,
- b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 5) majątku publicznym, w tym o:
- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
- b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
- c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także *kas chorych*,
- d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysonowania majątkiem, o którym mowa w lit. a–c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,

Kolejna zasada, wynikająca z ustawy o dostępie do informacji publicznej, określa, że prawo dostępu przysługuje każdemu bez względu na interes prawny lub faktyczny. Nie ma więc znaczenia kwestia obywatelstwa, ani również nie trzeba w jakikolwiek sposób usprawiedliwiać potrzeby posiadania takiej informacji. Jedynym wyjątkiem jest tzw. informacja przetworzona, gdyż jej uzyskanie musi być szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego

charakter taki mogą mieć dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności⁴⁴.

Informacja przetworzona to taka, która fizycznie nie istnieje, a do której wygenerowania konieczny jest nakład pracy oraz środków. Zasadniczo podmioty zobligowane do udostępnienia informacji publicznej nie powinny bowiem poświęcać czasu pracy urzędników, jak również wykładać środki finansowe na wytwarzanie nieistniejących informacji (w szczególności statystyk, analiz, itp.) dla potrzeb indywidualnych osób, a które jednocześnie nie są szczególnie istotne dla interesu publicznego.

-
- e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a-c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
 - f) długu publicznym,
 - g) pomocy publicznej,
 - h) ciężarach publicznych.

44 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 865/14, LEX nr 1677565.

Podmioty zobligowane do udostępnienia informacji publicznej zostały określone prawie w identyczny sposób jak w Konstytucji RP. Jedyny wyjątek polega na tym, że wszystkie podmioty, które nie są władzą publiczną, mają obowiązek udostępniania informacji publicznej, o ile wykonują zadania publiczne. Nie ma więc znaczenia, czy równocześnie gospodarują mieniem Skarbu Państwa. Jednak ustawodawca ma uprawnienie do kreowania obowiązku informacyjnego także w odniesieniu do innych podmiotów, poza tymi wskazanymi w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej [udo] wynika, że także podmioty, które tylko majątkiem publicznym (niezależnie od tego czy wykonują zadania publiczne) mają obowiązek udostępniać informację publiczną. Jest to jednak dyskusyjne z uwagi na fakt, że wspomniany pkt 5 (art. 4 ust. 1) udo jest tylko przykładowym wyliczeniem, a główne zdanie kreujące podmiotowy obowiązek dotyczy tylko władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Wykonywanie więc zadań publicznych jest koniecznym elementem tworzącym po stronie określonego podmiotu obowiązek informacyjny. Należy jednak wskazać, że oprócz wyżej wymienionych podmiotów, których wyliczenie jest w zasadzie zgodne z wyliczeniem funkcjonującym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, dodatkowo zostały zobligowane do udostępnienia informacji organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁵, oraz partie polityczne. Partia polityczna jest

dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami

45 Dz.U. 2015, poz. 1240 (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 2232 ze zm.).

demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej⁴⁶.

Ustawa nie przewiduje wprost, że partią polityczną jest tylko taka organizacja, która została zarejestrowana. Jedyne stwierdza, iż „partia polityczna może korzystać z praw wynikających z ustaw po uzyskaniu wpisu do ewidencji partii politycznych”. Nie odnosi się z kolei do obowiązków spoczywających na partii politycznej. Wydaje się więc, że można przyjąć, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma znaczenia, czy dana partia została zarejestrowana jako taka.

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych;
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

W przeciwieństwie więc do regulacji konstytucyjnej ustawa formułuje prawo do informacji, jak odrębne uprawnienie od prawa dostępu do dokumentów. Wydaje się to za daleko idące rozwiązanie. Sugeruje ono bowiem dostęp do informacji jako takiej, bez względu na fakt zapisania jej na jakimkolwiek fizycznym nośniku, a więc tej które również znajduje się w umyśle człowieka⁴⁷. Nie jest wykluczone, że w takiej sytuacji człowiek, który zna określoną informację publiczną, nie poda

46 Art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r., t.j. Dz.U. z 2018, poz. 580.

47 Zdaniem T. R. Aleksandrowicza człowiek jest w takiej sytuacji również nośnikiem informacji – T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, dz. cyt., s. 97–98.

jej. Nie wyobrażam sobie możliwości wykazania przez kogokolwiek (co najwyżej uprawdopodobnienia), że dana osoba znajduje się w jej posiadaniu. Należy bowiem w takiej sytuacji uwzględnić fakt, że zapis informacji w umyśle człowieka może mieć charakter krótkotrwały. Tym niemniej uważam, że ustawa, podobnie jak Konstytucja RP, powinna przewidywać jedynie dostęp do dokumentów jako formę udostępnienia informacji. Wprawdzie informacja może zostać zapisana w urzędzeniu, mechanizmie, a więc w czymś, co nie jest dokumentem, jednak wówczas dostęp do informacji nie może oznaczać prawa dokonania oględzin⁴⁸.

Wyliczenie w art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma także charakter enumeratywny, a więc w imię zasady dostępu społeczeństwa do informacji nie można dopisać innych uprawnień poza tymi wyraźnie wymienionymi. Stąd w orzecznictwie trafnie uznano, że

„akredytacja” jest pojęciem odmiennym od pojęcia „informacja prasowa”, co jednocześnie oznacza, że odmowa udzielenia akredytacji nie jest tożsama z odmową udzielenia informacji prasowej⁴⁹.

W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, że nie można żądać udzielenia akredytacji na podstawie przepisów przewidujących dziennikarskie prawo do informacji, gdyż udzielając akredytacji umożliwia się przedstawicielowi prasy udział w określonej imprezie, a więc samodzielne uzyskanie informacji. Tak samo nie można żądać udzielenia akredytacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ponieważ ta takiego uprawnienia nie przewiduje.

48 Odmiennie stanowisko zob. T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, dz. cyt., s. 95 i n.

49 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2008 r., II SA/Wa 1536/06, ONSAiWSA 2010/1/13.

Zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa dostępu może nastąpić ze względu na potrzebę ochrony informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych, z racji na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorstwa. Ustawa nie przewiduje więc ogólnych przesłanek odmowy dostępu na przykład ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa. Jedynie stan utajnienia danej informacji, zgodny z przepisami innych ustaw, ma w tym zakresie znaczenie. Jeżeli więc nieopatrznie nie zostanie nadana informacji klauzula tajności przez jej autora, musi być ona udostępniona bez względu na ewentualne konsekwencje. Należy w tym miejscu podkreślić, co będzie w dalszej części przedmiotem rozważań, regulacja unijna w zakresie dostępu do dokumentów przewiduje ogólne przesłanki odmowy ich udostępnienia ze względu na nadrzędny interes publiczny, co nie musi się wiązać ze sklasyfikowaniem dokumentu i nadaniem mu klauzuli tajności. Można się zastanawiać, czy jednak w ogóle przyczyny odmowy dostępu nie byłyby wskazane, z możliwością kontroli odmowy dostępu przez właściwy sąd. Można jednak przyjąć, że w sytuacji gdy wpłynie wniosek o udostępnienie dokumentu, autor ma jeszcze ewentualnie możliwość nadania mu odpowiedniej klauzuli i odmowy dostępu.

W zakresie sposobów udostępniania informacji w inny sposób niż dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów ustawa przewiduje dostęp w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) udostępniania na wniosek, w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowane w takich miejscach urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją;
- 3) udostępniania w centralnym repozytorium.

Udostępnienie informacji na wniosek może nastąpić jedynie w odniesieniu do takiej, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej. Nie jest z kolei wystarczające opublikowanie informacji w jakimkolwiek innym miejscu⁵⁰. Nie ma także znaczenia, czy osoba składająca wniosek ma łatwy, czy też utrudniony dostęp do Internetu⁵¹. Przyjmuje się jednak, że w sytuacji złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, znajdującej się w Biuletynie Informacji Publicznej, skuteczne załatwienie takiego wniosku następuje poprzez wskazanie adresu strony BIP, na której znajduje się żądana informacja.

Sam wniosek może być złożony zarówno w tradycyjnej papierowej formie (nie musi przy tym przybrać jakiejś ściśle określonej formy, a nawet być podpisany), ustnie, ale również za pośrednictwem poczty elektronicznej. W tej ostatniej sytuacji przyjmuje się domniemanie faktyczne, że nadanie takiego wniosku na oficjalnie podany do powszechnej wiadomości elektroniczny adres organu, że tak nadany wniosek dotarł do organu⁵². W jednym z orzeczeń z kolei stwierdzono, iż

do obowiązków organu administracji publicznej, jak też i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, należy taka konfiguracja poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych na ten adres podań, wobec prawnej

50 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 listopada 2018 r., II SAB/Sz 119/18, LEX nr 2608713.

51 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 czerwca 2018 r., II SAB/Sz 78/18, LEX nr 2517053.

52 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2018 r., IV SAB/Wr 55/18, LEX nr 2487266.

dopuszczalności ich wnoszenia także drogą elektroniczną. Jednostka ma bowiem prawo działać w zaufaniu do podmiotu podającego publicznie adres i oczekiwać, że skoro podany zostaje do publicznej wiadomości adres poczty elektronicznej, to kierowana na ten adres poczta będzie odbierana, w tym także trafiające do „skrzynki SPAM” (zakwalifikowanie listu jako spam nie oznacza bowiem automatycznie, że podlega on usunięciu)⁵³.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji, w przypadku gdy informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, następują w drodze decyzji. Forma decyzji jest jednak zastrzeżona tylko dla organów władzy publicznej. Do takiej decyzji zasadniczo stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁴, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni;
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra (prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorstwa), wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Z kolei do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, stosuje się odpowiednio art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

53 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 czerwca 2018 r., II SAB/Go 35/18, LEX nr 2516943.

54 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 2096 ze zm.).

Generalnie postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne i z tego względu od pierwotnej decyzji zawsze należy odwołać się do tego samego organu, który ją wydał lub do organu wyższego szczebla, o ile taki istnieje. Jedyne w przypadku bezczynności organu skargę należy bezpośrednio kierować do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁵⁵. Należy przy tym wskazać, że

bezczynność w sprawie udostępnienia informacji publicznej ma miejsce nie tylko, gdy w terminie wskazanym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej adresat wniosku w ogóle nie rozpoznaje otrzymanego podania, ale także wówczas gdy udziela informacji niebędącej przedmiotem wniosku lub informacji niepełnej, niejasnej, czy niewiarygodnej oraz gdy odmawia jej udzielenia w nieprzewidzianej do tej czynności formie, ponadto nie informuje strony o tym, że posiada wnioskowanej informacji⁵⁶.

Także postępowanie sądownoadministracyjne jest dwuinstancyjne, gdyż od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego można wnieść kasację do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

55 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, LEX nr 1376075.

56 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2015 r., I OSK 1011/14, LEX nr 1991833.

3. Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej obejmuje także uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. *A contrario* prawo to nie obejmuje czynnego udziału publiczności w takich obradach.

W dalszej części analizowanej ustawy w art. 18 ust. 1 przewiduje się, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Także posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, ale tylko o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Do wskazanych organów pomocniczych można zaliczyć radę sołecką, radę oraz zarząd osiedla lub dzielnicy.

Wydaje, że przywołane przepisy mają również zastosowania do Sejmu i Senatu, pomimo że dostęp do posiedzeń tych organów został uregulowany odrębnie w regulaminach obu izb, zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, a art. 18 i 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej mają jednak charakter materialny⁵⁷. Oprócz Sejmu i Senatu normy te będzie

57 Takie stanowisko również zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jej granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, dz. cyt., s. 149–150.

się także stosować w odniesieniu do właściwych organów samorządu terytorialnego, a więc rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa. Dodatkowo zasada jawności obrad jest przewidziana w stosownych przepisach regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a więc w art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁵⁸, art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁵⁹ oraz art. 15a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁶⁰.

Sądy administracyjne odmówiły więc ich zastosowania w odniesieniu do Senatu uczelni publicznej⁶¹. Również nie można domagać się wstępu na posiedzenia jakichkolwiek organów samorządu zawodowego, chociaż

58 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 994 ze zm.).

59 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 995 ze zm.).

60 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 913 ze zm.).

61 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SAB/Kr 221/16, LEX nr 2292007:

- „1. Senat uczelni publicznej jest kolejalnym organem władzy w ramach uczelni publicznej czy też – patrząc z perspektywy prawa administracyjnego – kolejalnym organem zakładu administracyjnego. Nie jest natomiast kolejalnym organem władzy publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.
2. Część składu senatu uczelni publicznej – «przedstawiciele poszczególnych grup społeczności akademickiej» – pochodzi wprawdzie z wyborów, ale nie są to wybory powszechne, o których mowa w powołanym przepisie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z organami objętymi hipotezą art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Senat łączy jedynie cecha kolejalności.
3. Senat uczelni publicznej nie jest «kolejalnym organem władzy publicznej pochodzącym z powszechnych wyborów», a zatem nie można – z powołaniem się na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej – domagać się dostępu do jego posiedzeń. Konkluzja ta dotyczy nie tylko dostępu rozumianego

w niektórych przypadkach można żądać dostępu do dokumentów sporządzonych na podstawie nagrań takich obrad.

Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów wiąże się z jednej strony z zasadą jawności obrad, ale z drugiej poszerza ją o możliwość osobistego uczestniczenia w charakterze widza w takich posiedzeniach⁶².

Z kolei organy, które faktycznie są zobowiązane do umożliwienia wstępu na swoje posiedzenia, mają obowiązek zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie tego prawa. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną ze swojego posiedzenia, w szczególności powinno to dotyczyć takich obrad, w ramach których podejmowane są istotne dla lokalnej społeczności uchwały⁶³. Natomiast art. 18 ust. 4 u.d.i.p. przewiduje zakaz dyskryminacji, a mianowicie iż „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”.

Należy zwrócić uwagę, że konkretyzacja dostępu do informacji przez prawo wstępu na posiedzenia właściwych organów nastąpiła w przepisach po regulacji procedury administracyjnej w sprawie uzyskania dostępu do informacji oraz wglądu do dokumentów. Co więcej brak jest jakichkolwiek regulacji w ustawie o dostępie do informacji

jako udział w posiedzeniu z możliwością zabierania głosu, ale także dostępu rozumianego jako udział w posiedzeniu w charakterze publiczności”.

62 Taki pogląd zob. S. Szuster, *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, dz. cyt., pkt 2.

63 Tak twierdzi również M. I. Ulasiewicz, *Jawność obrad organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.

publicznej dotyczącej procedury żądania wstępu na posiedzenia wskazanych w art. 18 i 20 organów. Nie zostało więc przewidziane, w jakiej formie ten wstęp jest umożliwiany – wydaje się tylko, że jest to czynność materialno-techniczna⁶⁴ – wskazuje się za pomocą być może jakiejś przepustki, akredytacji, albo po prostu przez fizyczne wpuszczenie ją na salę obrad, że dana osoba może wziąć udział w posiedzeniu jako publiczność. Natomiast nie wiadomo, w jakiej formie ma zapaść odmowa – a więc czy powinno to zostać dokonane w formie decyzji administracyjnej. Wydaje się, że to też jest czynność materialno-techniczna. Wówczas zgodnie z art. 3 §2 pkt 4 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁶⁵ możliwa jest kontrola sądów administracyjnych w zakresie innych niż określonych w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a więc również orzekanie w sprawach tzw. czynności materialno-technicznych⁶⁶. Z kolei w razie braku reakcji ze strony podmiotu zobligowanego do zapewnienia dostępu do posiedzenia możliwa jest skarga na bezczynność. Wówczas możliwe jest od razu wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁶⁷.

64 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18.04.2006 r., II SA/Bd 1154/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF95EC3C0B> (22.10.2017), Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 lutego 2002 r., IV SA/GI 13/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F036D2788D> (22.10.2017). Por. także M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 178 i n.

65 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., t.j. Dz.U. z 2017, poz. 1369 ze zm.

66 Tak również na gruncie poprzedniego stanu prawnego – Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 lutego 2004 r., IV SA/GI 13/04, LEX nr 834204.

67 Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, „skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze

Wydaje się to jednak bezcelowe z uwagi na długość trwania całej procedury i faktyczną niemożność wstrzymania odbycia posiedzenia, poprzez zabezpieczenie roszczenia⁶⁸. W takiej sytuacji skarżącemu pozostaje jedynie żądanie dostępu do protokołów, czy nagrań z takiego posiedzenia i wówczas do takiego roszczenia stosuje się art. 10 do 17 u.d.d.i.p.⁶⁹. Należy jednak wskazać, że w jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 roku⁷⁰ stwierdzono, że w ten sposób poprzez naruszenie zasady jawności może dojść do unieważnienia podjętej przez organ kolegialny uchwały. Uznano przede wszystkim, że z uwagi na fakt, iż

publiczność nie może uczestniczyć czynnie w obradach rady gminy, to unieważnienie jej wstępu na salę obrad nie może mieć wpływu na treść podejmowanych uchwał. Jednakże jawność jest powszechnie uważana za element

administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do udostępnienia informacji publicznej, gdyż ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera odesłanie do stosowania tego Kodeksu jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji, nie zaś do czynności materialno-technicznej polegającej na jej udzieleniu”(Legalis 298390).

68 Zdaniem M. Jaśkowskiej orzeczenie sądu co do bezprawności odmowy wstępu na posiedzenia organów kolegialnych miałyby jedynie znaczenie w świetle odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej – M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 58.

69 W doktrynie wskazuje się jedynie na możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.d.i.p. Zob. M. Bidziński, *Komentarz do art. 18 u.d.d.i.p.*, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, dz. cyt., s. 170 i n., M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 57.

70 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31.12.2003) w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 r., II SA/Gd 1529/02, LEX nr 698238.

rzetelnej procedury. Jawność obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów nie ma zatem służyć jedynie uzyskaniu informacji o działalności pochodzących z wyborów członków tych organów, informacji mogącej być podstawą decyzji wyborców w następnych wyborach, ale ma wpływać też na rzetelność procesu podejmowania rozstrzygnięć. Przy takim ujęciu nie sposób kategorycznie stwierdzić, że naruszenie prawa wstępu na sesje rady nie może mieć wpływu na treść podejmowanych uchwał.

Z kolei pogląd, iż „Policja jest zobowiązana, na wezwanie obywatela, do podjęcia skutecznych działań mających na celu zapewnienie mu wstępu na posiedzenie, zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o samorządzie gminnym”⁷¹, wydaje się za daleko idący. Sam bowiem porządek publiczny, w rozumieniu pewnego spokoju publicznego, nie zostaje naruszony i możliwe jest dalsze procedowanie bez jego zakłócania. Natomiast jeżeli to publiczność zakłóca obrady i narusza porządek publiczny, to wówczas możliwe jest wezwanie policji celem ochrony porządku publicznego.

Należy także zwrócić uwagę, że Konstytucja RP zakłada możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z uwagi na ochronę różnych wartości, ale one same muszą dopiero zostać wprowadzone na podstawie ustawy⁷². Trafnie więc w wyżej wskazanym

71 Tak twierdzą również A. Jakubowski, S. Gajewski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, pkt 4.

72 Takie stanowisko zob. A. Jakubowski, S. Gajewski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, dz. cyt., pkt 2.

wyroku przyjęto, że Rada Gminy nie może ograniczyć jawności swoich posiedzeń ze względu na porządek publiczny, gdyż

jawność działania organów gminy może podlegać ograniczeniom wynikającym wyłącznie z ustaw. Również w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie przewidziano wprost żadnych ograniczeń w realizowaniu prawa dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Dopuszczono jedynie, co zrozumiałe, ograniczenie tego prawa z przyczyn lokalowych lub technicznych, zastrzegając jednakże, że nie może to prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom /art. 18 ust. 3 i 4/. Istotne jest, że ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie wprowadzono ograniczenia prawa wstępu na sesje rady gminy z uwagi na ochronę porządku publicznego, co w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej byłoby dopuszczalne.

Jak z powyższego wynika, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie gwarantuje skutecznego dostępu do posiedzeń organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów, ponieważ brakuje właściwej przyspieszonej procedury, która umożliwiłaby realizację tego prawa. Należałoby bowiem tak ukształtować przepisy, aby istniał obowiązek poinformowania z wyprzedzeniem o fakcie samego posiedzenia oraz wszczęcie i zakończenie postępowania w przedmiocie wstępu na niego. W sytuacjach nagłych wymagałoby to podjęcia rozstrzygnięcia z dnia na dzień. Wydaje się, że takie rozwiązanie w odniesieniu do wszystkich podmiotów byłoby ekonomicznie i społecznie nieopłacalne. Sądy administracyjne – gdyż to im powinno moim zdaniem przypaść to zadanie – musiałyby w większości przypadków rozstrzygać kwestie wstępu na posiedzenia zwykłych obywateli. Natomiast istotne byłoby, aby

z odpowiedniej procedury mogli skorzystać dziennikarze. Dla nich bowiem jest ważne, czy o danym fakcie dowiedzą się bezpośrednio, czy też metodą zapośredniczoną.

Niejako uzupełnienie jawności obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów jest zagwarantowanie dostępu protokołów lub stenogramów obrad, z wyłączeniem sytuacji, gdy zostały sporządzone i udostępnione materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął więc w tym zakresie określoną procedurę, stwierdzając:

o ile wnioskodawca nie posiada interesującej go informacji, udostępnieniu podlega protokół z obrad organu kolegiального, natomiast materiały audiowizualne i teleinformatyczne tylko wtedy, gdy nie został sporządzony protokół i o ile materiały te w pełni rejestrują obrady⁷³.

W innym orzeczeniu wyraźnie także przyjęto, że

materiały audiowizualne lub teleinformatyczne są źródłem informacji publicznej z tych posiedzeń jedynie w wypadku, gdy 1) protokół nie został sporządzony i 2) o ile materiały te w pełni rejestrują obrady. Poza tym wypadkiem materiały te mają charakter pomocniczy i wewnętrzny, a zatem nie stanowią informacji publicznej⁷⁴.

73 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2015 r., I OSK 934/14, LEX nr 1667851.

74 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 3162/14, LEX nr 2082597.

4. Zasady dostępu do informacji publicznej przewidziane w regulaminach Sejmu i Senatu

Na wstępie kolejnego rozdziału należy jeszcze raz wskazać, że prawo dostępu do informacji, przewidziane w art. 61 Konstytucji RP, odnosi się także do Sejmu i Senatu. Jednak zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji „tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Budowa tego przepisu wskazuje więc na dwie niezależne od siebie formy regulacji dostępu do informacji publicznej. Z jednej strony odrębna regulacja ma zostać przewidziana w regulaminie Sejmu i Senatu, a z drugiej odrębna regulacja ma dotyczyć wszystkich innych podmiotów zobligowanych do jej udostępnienia. Jak stwierdza Kamila Tarnacka, „od czasu uchwalenia Konstytucji, tj. od 1997 roku, do 2006 roku nie udało się wprowadzić do Regulaminu Sejmu szczegółowych przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej, mimo licznych postulatów w tym zakresie”⁷⁵. Dopiero więc uchwała nowelizująca Regulamin Sejmu z dnia 7 marca 2006 roku⁷⁶ doprowadziła do stworzenia przepisów odnoszących się do dostępu do informacji publicznej, które umieszczono w Dziale IVa. Początkowo tytuł działu odnosił się tylko do udostępnienia informacji publicznej. Jednak od 9 marca 2017 roku został on zmieniony na tytuł *Dostęp do informacji publicznej oraz informacji o środowisku i jego ochronie*.

75 K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 188.

76 Uchwała z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2006 Nr 15, poz.194.

Z kolei w ramach Regulaminu Senatu odpowiednie przepisy zostały wprowadzone uchwałą z dnia 27 stycznia 2000 roku⁷⁷. Pomimo jednak możliwości samodzielnej regulacji technicznych zasad dostępu do informacji o działalności określonych podmiotów, oba regulaminy odnoszą się wprost do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy przy tym podkreślić, że w wyroku z dnia 16 września 2002 roku⁷⁸ Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż

w świetle art. 61 Konstytucji zagadnienia zakresu materialnego i granic prawa do informacji z jednej strony, zaś trybu udzielania informacji z drugiej nie są tożsame. Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bowiem bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle doprecyzowujące te treści, a także ustawy, o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym.

Dalej uznał, iż

delegacja zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi zatem upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji była wykonalna w praktyce.

77 Uchwała Senatu z dnia 27 stycznia 2000 r., w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, M.P. z 2000 Nr 4, poz. 58. Wówczas regulacja dotycząca dostępu do informacji publicznej uregulowana została w art. 33a i 33b. Obecnie regulacja znajduje się w art. 37 i n. od 2002 r.

78 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż pojęcie „trybu udzielania informacji” zawiera w sobie konkretyzację zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów, o których jest mowa w zaskarżonych przepisach.

Stąd też w wyroku z dnia 13 kwietnia 2017 roku Sąd Najwyższy przyjął, że „przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, wraz z wykonującymi go przepisami Regulaminu Sejmu, dotyczy zatem sposobu udostępniania informacji, nie zaś tego, jakie informacje powinny podlegać udostępnieniu”⁷⁹. Uznał dalej, że Regulamin Sejmu nie może samodzielnie regulować choćby kwestii związanych z wprowadzaniem ograniczeń w prawie dostępu, ponieważ nie jest w sensie technicznym „ustawą” – aktem powszechnie obowiązującym, tylko aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym. Z tego względu nie można zgodzić się z poglądem, iż „zgoda na uczestnictwo osób trzecich w obradach pozostawiona jest w zasadzie swobodnemu uznaniu uprawnionego organu”⁸⁰. Z kolei trafny jest pogląd opierający się na art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, że przepisy szczególne mogą „jedynie stanowić odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, niedopuszczalne jest wprowadzenie w tych przepisach rozwiązań sprzecznych z postanowieniami u.d.i.p. czy merytorycznych ograniczeń dostępu do informacji publicznej”⁸¹.

79 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2017 r., I CSK 289/16, LEX nr 2305909.

80 I. Kamińska I., M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, dz. cyt., pkt. 6.

81 S. Szuster, *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, dz. cyt., pkt 2.

Charakter prawny Regulaminu Sejmu i odpowiednio Regulaminu Senatu budzi sporo kontrowersji. Regulaminu Sejmu jest zasadniczo uchwałą opartą o art. 112 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem powinien on określać:

- a) organy wewnętrzne i porządek prac w Sejmie,
- b) tryb powoływania i działalność jego organów,
- c) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu.

Wydanie regulaminu w formie uchwały skutkuje brakiem możliwości jego kontroli zarówno przez Senat, jak i Prezydenta.

Na pytanie, czy właściwsza jest dla regulaminu forma ustawy, czy uchwały, odpowiedź jest zróżnicowana. Więcej jednak argumentów przemawia za uchwałą. Ustawa jest bowiem aktem prawnym wysokiej rangi, uchwalanym przez Sejm i Senat w szczególnym trybie. Dla swej ważności wymaga podpisu Prezydenta, który może wobec niej stosować prawo weta albo zaskarżać ją do Trybunału Konstytucyjnego pod zarzutem jej sprzeczności z Konstytucją. Do uchwalania zatem regulaminu Sejmu w formie ustawy byłoby konieczne współdziałanie trzech organów: Sejmu, który ją uchwała, Senatu, który może zgłaszać poprawki i Prezydenta, który ustawę podpisuje, ale może ją także zawetować. Tak więc w zakresie swej wewnętrznej organizacji i trybu prac izba miałaby znacznie ograniczoną autonomię. Przyjęcie regulaminu w formie uchwały znakomicie problem upraszcza, bowiem debata poprzedzająca głosowanie toczy się wyłącznie w jednej izbie, której regulamin ma dotyczyć. Zbędny jest zatem udział drugiej izby, a także Prezydenta. Regulamin izby ogłasza się w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”⁸².

82 W. Skrzydło, *Komentarz do art. 112 Konstytucji*, w: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013 (Praktyczne Komentarze Lex).

Jednak to skutkuje, problemami dotyczącymi zaliczenia Regulaminu do powszechnie obowiązujących źródeł prawa, gdyż jako taki nie jest on wymieniony wprost w art. 87 Konstytucji. Zdaniem Bartosza Skwary część przepisów Regulaminu Sejmu ma charakter powszechnie obowiązujący w zakresie sposobów wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu⁸³. To by jednak znaczyło, że w pozostałym zakresie jest aktem prawa wewnętrznego⁸⁴.

Przechodząc z kolei do regulacji poświęconej *stricte* dostępowi do informacji publicznej⁸⁵, należy zauważyć, że nie dotyczą one udostępniania informacji poprzez wstęp na posiedzenia Sejmu, a jedynie poprzez ogłoszenie dokumentów i innych informacji w Systemie Informacji Sejmu, wskazanie ogólnodostępnego miejsca wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu oraz w razie braku powyższego udostępnienia informacji – udostępnienie jej na wniosok, który może zostać przesłany za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu. Tylko do takiego udostępniania informacji stosuje się odpowiednio art. 12–15 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Ewentualne nieudzielenie wstępu na posiedzenia Sejmu nie podlegają więc wskazanej tam procedurze. Stąd też art. 202c ust. 1 Regulaminu przewiduje, że odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji, w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, dokonuje Szef Kancelarii Sejmu. Przepisy

83 Zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, pkt 6.

84 Do źródeł wewnętrznych zalicza go też P. Czarny, zob. *Prawo konstytucyjne RP*, dz. cyt., s. 250.

85 Zob. też na ten temat A. Szmyt, *Z parlamentarnej problematyki dostępu do informacji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 31 (2014), s. 987 i n.

art. 16 i art. 21 ustawy stosuje się odpowiednio. Z kolei strona niezadowolona z decyzji, o której mowa w ust. 1, może zwrócić się do Szefa Kancelarii Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Regulamin Sejmu nie określa samodzielnie przyczyn odmowy udostępnienia informacji publicznej, nie odsyła do odpowiedniego stosowania art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednak z uwagi na przyjęcie zasady, iż kwestie materialne związane z dostępem do informacji publicznej mogą być regulowane jedynie w ustawie, zasadne jest przyjęcie, iż art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej znajduje w tym przypadku bezpośrednie zastosowanie. Należy przy tym podkreślić, że w jednym z wyroków z dnia 31 lipca 2014 roku⁸⁶ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że „regulamin Sejmu nie uzasadnia przetwarzania i ujawniania danych osób, gdy nie ma to związku z ich zadaniami lub funkcjami publicznymi”, jednocześnie przyjął, że jego przepisy, z uwagi na brak ich bezpośredniego charakteru nie mogą tworzyć podstawy do przetwarzania danych osobowych, a więc także ich udostępniania, choćby w trybie informacji publicznej.

Konstytucja RP w art. 61 ust. 3 wprowadza możliwość odstępstwa od zasady dostępu do informacji publicznej, ale musi ono być skonkretyzowane w ustawie oraz w celu ochrony określonych wartości. Nie można więc bezpośrednio stosować tego przepisu i na jego podstawie odmówić dostępu, gdyż uprzednio wymagana jest konkretyzacja ograniczeń. Niestety brak dalszych konkretyzacji odstępstwa od prawa dostępu do informacji w samej ustawie o dostępie do informacji publicznej, a więc przepisu, który podobnie jak ma to miejsce w systemie unijnym przewidywałby, iż można odmówić dostępu do informacji z uwagi na ochronę porządku

86 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 742/13, LEX nr 1488942.

publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Odmowa w takich przypadkach musi więc wynikać z innych ustaw, na przykład ustawy o ochronie informacji niejawnych⁸⁷. Taka regulacja wydaje się więc niewłaściwa. Nie zawsze bowiem dana informacja jest objęta ochroną informacji niejawnych, a jednak z jakiś wewnętrznych przyczyn może być niewskazane jej upublicznienie.

⁸⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 412 ze zm.).

5. Regulaminowe zasady wstępu na posiedzenia Sejmu i Senatu

Analizę, dotyczącą dostępu do posiedzeń wyżej wymienionych organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów, rozpocznę od regulacji odnoszących się do Sejmu. Zgodnie z art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu posiedzenia są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez:

- 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu,
- 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu,
- 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

Należy jednak zauważyć, że obowiązek poinformowania o terminie posiedzeń nie został sprecyzowany w sposób, który umożliwiłby wystąpienie z jakimikolwiek roszczeniami. Co więcej nawet nie został w sposób wyraźny wskazany podmiot, który byłby jego adresatem. Jedynie art. 173 Regulaminu Sejmu przewiduje, że posiedzenia Sejmu odbywają się w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu lub uchwałą Sejmu. Wydaje się jednak, że obowiązkiem tym należy obciążyć Marszałka Sejmu, który zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu zwołuje Sejm, a zgodnie z pkt 5 powołanego przepisu czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów. Dodatkowo analizowany art. 172 Regulaminu Sejmu znajduje się w Dziale III Regulaminu, zatytułowanym *Posiedzenia Sejmu*, co może także służyć jako argument,

iż wskazane w tym dziale obowiązki związane z inicjowaniem posiedzeń Sejmu obciążają jego Marszałka.

Należy jednak zauważyć, że sam art. 10 Regulaminu Sejmu, który w sposób enumeratywny reguluje kompetencje Marszałka Sejmu nie obciąża go wprost takim obowiązkiem. Z kolei pkt 18 art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu, który wprowadza pewną otwartą klauzulę, stanowi jedynie, że Marszałek Sejmu podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu. *A contrario* można przyjąć, że jeżeli coś z tego regulaminu wprost nie ciąży na tym podmiocie, to nie jest on obciążony wykonaniem określonego zadania. Stąd pewne wątpliwości pozostają.

Przeciwieństwem tak ogólnie sprecyzowanego obowiązku jest art. 171 ust. 1 Regulaminu Sejmu, który stanowi, że

Marszałek Sejmu najpóźniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o dacie i porządku dziennym tego posiedzenia posłów, Prezydenta, Marszałka Senatu, członków Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka.

Nie odnosi się więc ten obowiązek ani do dziennikarzy, ani do publiczności.

Zgodnie z art. 113 Konstytucji, jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad. Z kolei sam Regulamin rozwija kwestie proceduralne dotyczące tego zagadnienia. Odbywa się to na wniosek Prezydium Sejmu lub co najmniej 30 posłów, jeżeli wymaga tego dobro Państwa. Sejm z kolei rozstrzyga o tym wniosku bez udziału publiczności i przedstawicieli prasy, radia i telewizji,

po wysłuchaniu uzasadnienia – bez debaty. Uchwała o tajności obrad podejmowana jest bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W sytuacji przyjęcia tajności obrad ani publiczność, ani media nie mogą być obecne na galeriach.

Dobro państwa jest bardzo ogólną przesłanką. Z jednej strony niezwykle pojemną, z drugiej strony mieści się w niej ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, ale pewnie jeszcze inne chronione wartości.

W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lutego 2017 roku⁸⁸ uznano, że mieści się w pojęciu ograniczeń przewidzianych przez prawo ogólne, wskazanie, iż „za utrzymanie porządku podczas posiedzenia parlamentu odpowiada marszałek”, gdyż przyjęto, że „choćby powyższe przepisy nie zawierają wprost zapisów uprawniających strażników do wyprowadzenia akredytowanych dziennikarzy z galerii parlamentarnej, nie jest rzeczą nierozsądną, by takie uprawnienie było wpisane w porządek funkcjonowania parlamentu”. Stąd wydaje się również, że zarządzenia opuszczenia galerii na podstawie uchwalenia tajności obrad ze względu na dobro państwa nie wzbudzą wątpliwości co do zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Należy także zauważyć, że w powołanym wyżej wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uznając, że doszło do naruszenia art. 10 Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności, zwrócił on uwagę przy analizowaniu konieczności ograniczenia wolności wypowiedzi, na fakt, że ustawa budżetowa, która była przedmiotem

88 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 09 lutego 2017r, skarga nr 67259/14, wyrok z formie pdf na stronie, <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/listByYear,5.html?ComplainantYear=2017> (16.02.2019).

obrad, wzbudzała duże kontrowersje do tego stopnia, że część posłów zakłóciła porządek obrad i zachowywała się w sposób agresywny, co z kolei doprowadziło do usunięcia przedstawicieli mediów z galerii parlamentu.

Trybunał uznaje, że zakłócenie porządku w izbie parlamentarnej oraz sposób zareagowania na nie przez władze stanowił kwestie będące przedmiotem uprawnionego zainteresowania opinii publicznej. Media miały zatem za zadanie przekazać informacje na temat wydarzenia, a społeczeństwo miało prawo uzyskać takie informacje. W związku z tym Trybunał powołuje się na własne orzecznictwo dotyczące kluczowej roli mediów w przekazywaniu informacji na temat reagowania władz na demonstracje publiczne oraz przywracania porządku, które podobnie ma zastosowanie do okoliczności niniejszej sprawy. Przypomina, że „strażnicza” rola mediów nabiera w tym kontekście szczególnego znaczenia, ponieważ ich obecność jest gwarancją, że władze mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za swoje czyny wobec demonstrujących i społeczeństwa ogółem, gdy dochodzi do rozwiązywania dużych zgromadzeń, w tym stosowania metod służących kontroli i spowodowaniu rozejścia się protestujących lub utrzymaniu porządku publicznego. Wszelkie próby wyprowadzenia dziennikarzy z miejsca demonstracji muszą być zatem poddane ścisłej kontroli. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy dziennikarze wykonują swoje prawo do przekazywania opinii publicznej informacji na temat zachowania ich wybieralnych przedstawicieli w parlamencie i na temat sposobu reagowania przez władze na zakłócenie porządku następujące podczas sesji parlamentarnych⁸⁹.

89 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 09 lutego 2017r, skarga nr 67259/14, wyrok z formie pdf na stronie, <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/listByYear,5.html?ComplainantYear=2017> (16.02.2019).

Porządek dzienny posiedzenia Sejmu jest ustalany przez marszałka Sejmu (powinien on być ustalony przynajmniej 7 dni przed planowanym posiedzeniem), po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Ewentualne wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, przedstawiając je marszałkowi Sejmu w formie pisemnej do godziny 21⁰⁰ dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu. Niewątpliwie przepis ten może wprowadzić utrudnienia w funkcjonowaniu mediów, jak również w dostępie zainteresowanej publiczności do udziału w obradach na temat konkretnej kwestii, z uwagi na krótki czas, w którym istnieje możliwość poinformowania o wprowadzeniu dodatkowych punktów w odniesieniu do obrad Sejmu, ale z uwagi na kwestie konieczności zapewnienia niezbędnej funkcjonalności prac Sejmu, jak i możliwości szybkiego reagowania na istotne problemy społeczne, istnienie takiego przepisu jest niezbędne.

W odniesieniu do kwestii wstępu na posiedzenia Sejmu brak jest wskazania podmiotu, do którego strona niezadowolona może wnieść ewentualne odwołanie w sytuacji podjęcia decyzji o odmowie wstępu. Nie wynika więc z przepisów samego Regulaminu Sejmu, do kogo można wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w razie odmowy wydania karty wstępu na posiedzenie Sejmu. Wydaje się natomiast, że w razie milczenia organu można z tytułu jego bezczynności wystąpić ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Jednak dyskusyjne jest, czy można zaskarżyć jako bezczynność samo niewydanie karty wstępu czy karty prasowej (właściwej przepustki), która uprawnia do wstępu do budynków sejmowych, a nie tylko na posiedzenia Sejmu. Problematyka ta będzie przedmiotem rozważań w dalszej części mojego opracowania poświęconego zarządzeniu regulującemu wstęp do budynków sejmowych.

Jedynie na marginesie należy zaznaczyć kwestie związaną z dostępem do obrad komisji sejmowych, z uwagi na fakt, że nie jest ona obecnie

przedmiotem dostępu do informacji publicznej. Wprawdzie można je uznać za jednostki pomocnicze, ale ich obrady zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej są jawne i dostępne, jeżeli tak stanowią przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy postanowi o publiczności swoich obrad. O ile Regulamin Sejmu i Konstytucja w art. 113 przewidują prawo wstępu na jego posiedzenia, o tyle nie ma uprawnienia do wstępu na posiedzenia komisji sejmowych.

Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie wprowadza jawności komisji sejmowych. Komisje te nie są organami władzy publicznej pochodzącymi z powszechnych wyborów, lecz stanowią organy jednostek pomocniczych tych organów⁹⁰.

Z tego względu skargi w tym zakresie zasadnie są oddalane przez sądy administracyjne. Regulamin z kolei przewiduje następujące zasady dotyczące udziału w komisjach sejmowych. Zgodnie z art. 154 ust. 1 Regulaminu Sejmu

w posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych, mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

Mogą w nich także uczestniczyć posłowie do Parlamentu Europejskiego, osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową

90 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 30 października 2002 r., II SAB 154/02, LEX nr 137847.

działalność lobbingową, które nawet są uprawnione do zabierania głosu w dyskusji. Zgodnie z ust. 3 powołanego artykułu w posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą także uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby, a ust. 5 przewiduje między innymi, iż na posiedzeniu komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni dziennikarze prasy, radia i telewizji. Należy jednak podkreślić, że udział dziennikarzy nie jest ogólnym uprawnieniem przysługującym prasie. Jest to jedynie zagwarantowanie pewnej możliwości.

Z kolei wyjątkowo w ramach tak zwanego wysłuchania publicznego możliwy jest udział publiczności w obradach komisji⁹¹. Zgodnie z art. 70b 1 Regulaminu Sejmu prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu zgłosiły do Sejmu zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Uprawnienie to przysługuje także w ramach działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa *Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia*. Należy jednak zauważyć, że z przyczyn lokalowych lub technicznych

prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym. Ograniczenie to powinno zostać dokonane w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Kryterium może stanowić w szczególności kolejność zgłoszeń.

91 Na temat wysłuchania publicznego zob. P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 31 (2014), s. 687 i n.

Informacja o podmiotach dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym, po wprowadzeniu takich ograniczeń, powinna zostać udostępniona w Systemie Informacyjnym Sejmu na 2 dni przed planowanym wysłuchaniem publicznym. Należy jednak zauważyć, że na mocy art. 70e Regulaminu Sejmu, gdy ze względów lokalowych lub technicznych, a w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego, to wówczas prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, a z kolei sama komisja może odwołać wysłuchanie publiczne. Natomiast prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, którego termin został zmieniony, mają jedynie te podmioty, które uprzednio zgłosiły taką wolę. Należy także zauważyć, że osoby, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym nie są jedynie publicznością, ale mogą aktywnie w nim uczestniczyć, wyrażając swoje poglądy, dokonując oceny analizowanego projektu ustawy; przy czym mają prawo jedynie do jednokrotnego wystąpienia.

Z kolei na podstawie ustawy o sejmowej komisji śledczej⁹² sama Komisja może zezwolić przedstawicielom prasy na dokonywanie tych czynności za pomocą aparatury utrwalenia obrazu lub dźwięku z posiedzenia komisji, gdy przemawia za tym interes publiczny, nie będzie to utrudniać przebiegu posiedzenia, a ważny interes osoby wezwanej nie sprzeciwia się temu. Trafnie w doktrynie zaznacza się, że

Ustawodawca w art. 16a ustawy z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej wychodzi z tradycyjnego założenia, że jawność prac parlamentu nie odnosi się – co do zasady – do prac komisji. W efekcie czyni

92 Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1024).

z jawności prac sejmowej komisji śledczej wyjątek, nie zaś zasadę. Według art. 16a sejmowa komisja śledcza „może” (a więc nie musi) zezwolić przedstawicielom prasy na utrwalanie obrazu lub dźwięku z posiedzeń komisji, jeżeli przemawia za tym interes publiczny, a dokonywanie tych czynności: 1) nie będzie utrudniać przebiegu posiedzenia, 2) nie sprzeciwi się temu ważny interes osoby wezwanej. W ogóle art. 16a nie podejmuje kwestii jawności publiczności i jawności dokumentów⁹³.

W odniesieniu do Senatu art. 124 Konstytucji przewiduje, że między innymi stosuje się do niego odpowiednio art. 113 Konstytucji dotyczący Sejmu. Tak więc również posiedzenia Senatu są jawne i jeżeli wymaga tego dobro państwa, Senat może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad. Z kolei Regulamin w art. 32 ust. 1 przewiduje, że obraduje on na posiedzeniach. Marszałek Senatu nie później niż na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o terminie posiedzenia i projekcie porządku obrad senatorów, Prezydenta, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów, a o obradach na temat ustawy budżetowej – także Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo udziału w posiedzeniach Senatu mają ściśle określone osoby – te wymienione w art. 32 ust. 2 oraz członkowie Prezydium Sejmu, członkowie Rady Ministrów, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a także zaproszeni przez Marszałka Senatu goście oraz upoważnieni pracownicy Kancelarii Senatu. Terminy posiedzeń Senatu ustalane są uchwałą Senatu lub przez Marszałka Senatu. Z kolei projekt

93 E. Kowalewska-Borys, K. Prokop, *Charakter prawny Sejmowej Komisji Śledczej (zagadnienia wybrane)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007 nr 2, s. 80, LEX 61293/3.

porządku obrad Senatu ustala Marszałek Senatu, przy czym do porządku obrad mogą być wniesione jedynie sprawy znane senatorom z druków rozdanych nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem. W wyjątkowych przypadkach może nastąpić, za zgodą Senatu, skrócenie tego terminu. Zgodnie z art. 38 Regulaminu Senatu informacje o planowanym posiedzeniu Senatu oraz przewidywanym porządku obrad przekazywane są agencjom informacyjnym. Nie zostało jednak wskazane, jakim agencjom oraz jakie można zastosować środki w sytuacji nie wykonania takiego obowiązku. Przepis ten wydaje się więc być typowym *ius imperfectum*.

Same posiedzenia Senatu są jawne. Możliwe jest z kolei ich utajnienie na wniosek Marszałka Senatu lub co najmniej 10 senatorów, jeżeli wymaga tego dobro państwa. Uchwałę w tej sprawie Senat podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Senat rozstrzyga o tajności obrad na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 Regulaminu Senatu uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego organów odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej i jest realizowane poprzez:

- 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Senatu,
- 2) wstęp na posiedzenia Senatu i komisji senackich,
- 3) udostępnianie druków senackich, protokołów i sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Senatu, protokołów i zapisów stenograficznych z posiedzeń komisji senackich, a także innych dokumentów i informacji związanych z działalnością Senatu i jego organów,
- 4) zapewnienie transmisji z posiedzeń Senatu na senackiej stronie internetowej.

Tak więc również w sytuacji Regulaminu Senatu następuje odwołanie się do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednak w przeciwieństwie do Regulaminu Sejmu zostało wyraźnie wskazane, że wstęp

na posiedzenia jest jedynym z uprawnień w ramach dostępu do informacji publicznej. Istotne jest także, że wszelkie decyzje w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej – w tym wstępu na posiedzenia Senatu – wydaje Szef Kancelarii Senatu. Został więc w sposób wyraźny wskazany w tym zakresie podmiot odpowiedzialny za regulację kwestii wstępu na posiedzenia.

Również w odniesieniu do Senatu jedynie na marginesie należy zwrócić uwagę na możliwość uczestnictwa publiczności lub dziennikarzy w komisjach senackich. Nie jest to zagadnienie formalnie związane z dostępem do informacji publicznej, gdyż same komisje nie są organami pochodzącymi z powszechnych wyborów, ani organami pomocniczymi. Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 16a Regulaminu Senatu Marszałek Senatu określa, w drodze zarządzenia, zasady wstępu m.in. publiczności, komisji senackich, uwzględniając konieczność przestrzegania powagi, porządku i wymagań bezpieczeństwa. Zgodnie natomiast z art. 59 ust. 3 Regulaminu Senatu posiedzenia komisji są zasadniczo jawne. Utajnienie jej obrad lub decyzja o odbyciu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych może nastąpić na wniosek Marszałka Senatu, przewodniczącego komisji lub co najmniej 3 członków komisji. Wówczas sama komisja decyduje o wyłączeniu jawności oraz określa osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Jeżeli z kolei przedmiotem obrad komisji mają być informacje niejawne, o utajnieniu obrad decyduje przewodniczący komisji. Przewodniczący, zwołując posiedzenie, określa osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Na podstawie art. 60 Regulaminu Senatu zasadniczo w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć senatorowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski, ale bez prawa udziału w głosowaniu. Mogą w nich także uczestniczyć posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, a także wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie

do Parlamentu Europejskiego. Z kolei w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są ustawy lub projekty ustaw, mogą uczestniczyć podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową. Przewodniczący komisji mogą natomiast zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby. Należy jednak zauważyć, że oprócz art. 8 Regulaminu Senatu, w którym mowa jest wprost o potencjalnym zezwoleniu na udział publiczności, w tym dziennikarzy w obradach komisji, w żadnym innym miejscu nie odniesiono się wprost do tej kwestii. Jedynie w sposób jasny wprowadzano, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do Sejmu, regulację dotyczącą udziału różnych osób w wysłuchaniu publicznym. Zgodnie z art. 80a ust. 2 Regulaminu Senatu

prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, w formie pisemnej albo na adres poczty elektronicznej ogłoszony na senackiej stronie internetowej, wskazując:

- 1) imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres – w odniesieniu do osób fizycznych;
- 2) nazwę, siedzibę i adres, a także imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres osoby reprezentującej na wysłuchaniu publicznym – w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej;
- 3) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.

Z kolei jeżeli liczba zgłoszeń przekracza liczbę dostępnych miejsc w sali posiedzeń, przewodniczący komisji ograniczają liczbę osób

biorących udział w wysłuchaniu publicznym na podstawie obiektywnego kryterium zastosowanego jednolicie wobec wszystkich zainteresowanych. Informację o zastosowanym kryterium i osobach dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym ogłasza się co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego na senackiej stronie internetowej (art. 80a ust. 3 Regulaminu Senatu).

Osoby biorące udział w wysłuchaniu publicznym mogą zabierać głos, a nie tylko uczestniczyć na zasadzie publiczności.

6. Regulacja dotycząca wstępu do budynków sejmowych

Jak z powyżej przedstawionych zasad wynika każdy, w tym dziennikarz, ma prawo wstępu na posiedzenia zarówno Sejmu, jak i Senatu. Jednak to konstytucyjne uprawnienie może być skutecznie ograniczane z uwagi na obowiązujące zasady wstępu do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu. Jednak zanim zostanie podjęta szczegółowa analiza obowiązującego aktu wewnętrznego, należy rozważyć obowiązującą od niedawna regulację dotyczącą Straży Marszałkowskiej.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 2018 roku o Straży Marszałkowskiej⁹⁴ „straż Marszałkowska jest umundurowaną i uzbrojoną formacją wykonującą zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu”. Do zadań Straży Marszałkowskiej należy między innymi:

- 1) ochrona terenów, obiektów i urzędzeń będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu, w tym przy użyciu urzędzeń służących do rejestracji obrazu i dźwięku;
- 2) zapewnienie, w zakresie niezastrzeżonym dla Służby Ochrony Państwa i Żandarmerii Wojskowej, bezpieczeństwa osobom przebywającym na terenach i w obiektach, o których mowa w pkt 1, oraz w miejscach odbywania posiedzeń Zgromadzenia Narodowego, Sejmu i Senatu;

⁹⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2018, poz. 729 ze zm.).

- 3) kontrola uprawnień do przebywania na terenach i w obiektach, o których mowa w pkt 1, oraz wydawanie przepustek uprawniających do przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnienie tam porządku;
- 4) kontrola uprawnień do wjazdu i przebywania na terenach i w obiektach, o których mowa w pkt 1, oraz wydawanie przepustek uprawniających do wjazdu i przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnienie tam porządku;
- 5) wykonywanie zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu wydawanych na podstawie regulaminu Sejmu i zarządzeń porządkowych Marszałka Senatu wydawanych na podstawie regulaminu Senatu;
- 6) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego osób, pojazdów, terenów i obiektów, o których mowa w pkt 1, oraz podejmowanie działań zmierzających do neutralizacji zagrożeń.

W ramach wykonywanych ustawowych zadań Straży Marszałkowskiej zwraca uwagę obowiązek zapewnienia porządku w obiektach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu, uprawnienie do wydawania przepustek uprawniających do wstępu do budynków, jak i prawo kontrolowania posiadanych uprawnień przez osoby wchodzące lub wjeżdżające na teren objęty ochroną Straży Marszałkowskiej.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 powołanej ustawy Straż Marszałkowska ma za zadanie zapobieganie popełnianiu przestępstw przeciwko ochranianym osobom i obiektom. Funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej w czasie wykonywania czynności służbowych jest jednak zobowiązany do poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, działania z poczuciem powagi i z zachowaniem zasad kultury osobistej, przestrzegania zasad dyscypliny oraz udzielania niezbędnej pomocy i ochrony osobom znajdującym się w obiektach. Z kolei w ramach wykonywania swoich zadań funkcjonariusz Straży ma między innymi prawo:

- 1) wydawać polecenia osobom, których zachowanie stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, terenów, obiektów i urządzeń podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej, a w szczególności wydawać polecenia:
 - a) opuszczenia przez osoby miejsca, w którym przebywanie może stanowić zagrożenie dla realizacji zadania,
 - b) zatrzymania pojazdu,
 - c) usunięcia pojazdu z miejsca postoju,
 - d) usunięcia innych przedmiotów i urządzeń lub oddania ich do depozytu;
- 2) legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości;
- 3) ujmować osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia, a także osoby w sposób rażący naruszające porządek publiczny.

Zwraca uwagę, że możliwość zażądania opuszczenia budynków chronionych przez Straż Marszałkowską powstaje dopiero, gdy występuje stan zagrożenia bezpieczeństwa. Może więc powstać wątpliwość, czy w ramach ochrony porządku publicznego w budynkach podległych zarządowi Kancelarii Sejmu można zażądać opuszczenia ich przez osoby w sytuacji, gdy taki stan zagrożenia bezpieczeństwa nie występuje. Zgodnie z art. 12 ust. 7 analizowanej ustawy na sposób prowadzenia czynności, o których mowa między innymi w ust. 1 pkt 1–3 przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo prokuratora w terminie 7 dni od dnia dokonania czynności. Do zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 50 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego, a więc przepisy dotyczące zażaleń i sprzeciwów, które wskazują, że odwołanie od postanowienia prokuratora wnosi się do sądu.

Wstęp do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu odbywa się z kolei na podstawie wewnętrznego aktu normatywnego, jakim

jest Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu⁹⁵. Na wstępie należy zauważyć, że zostało ono wydane na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 oraz w związku z art. 172 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w porozumieniu z Marszałkiem Senatu – reguluje ono bowiem wstęp do wszystkich budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu, w tym do budynku Senatu. Należy jednak zauważyć, że w Regulaminie Senatu brak jest stosownej podstawy prawnej, a całe zarządzenie opiera się wyłącznie na Regulaminie Sejmu.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu „sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej”, a z kolei art. 172 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu przewiduje, że Marszałek Sejmu umożliwi prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu oraz umożliwi publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, ale tylko na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych. To ostatnie zastrzeżenie nie odnosi się z kolei do prasy, radia i telewizji.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Są nimi również akty

⁹⁵ Tekst ujednoczony uwzględnia zmiany wprowadzone zarządzeniami: nr 13 z dnia 13 września 2011 r., nr 5 z dnia 28 marca 2012 r., nr 7 z dnia 11 września 2014 r., nr 11 z dnia 10 czerwca 2015 r., nr 22 z dnia 31 grudnia 2015 r., nr 16 z dnia 1 sierpnia 2016 r. oraz nr 4 z dnia 19 maja 2017 r., http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf (29.10.201).

prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z kolei art. 93 Konstytucji przewiduje między innymi, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Podlegają one kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Już w odniesieniu do Regulaminu Sejmu przyjęto w orzecznictwie, że jest to akt wewnętrzny, który nie może nakładać żadnych ograniczeń praw i wolności człowieka. Tym bardziej dotyczy to zarządzenia Marszałka Sejmu. Należy jednak zauważyć, że w momencie wejścia w życie ustawy o Straży Marszałkowskiej podstawą ingerencji w wolność przebywania na terenach zarządzanych przez Kancelarię Sejmu będzie właśnie ta ustawa, a nie analizowane zarządzenie, które ma jedynie charakter porządkowy. Jednak wątpliwości wiążą się z faktem, że sama ustawa o Straży Marszałkowskiej jest bardzo ogólnikowa i nie zostały w niej zawarte zasady dotyczące choćby wydawania przepustek do osób odwiedzających. Nie ma także wątpliwości co do kwestii, że w budynkach sejmowych powinien panować porządek i w związku z tym powinna istnieć odpowiednia regulacja prawna. Nie uważam bowiem, aby można było tolerować sytuację okupacji budynku przez określone podmioty w ramach jakichś akcji protestacyjnych, bez względu na to, czy są one uzasadnione. Budynki sejmowe służą bowiem jako miejsce pracy wielu osobom, ale także są elementem reprezentacji państwa, postrzegania państwa na arenie międzynarodowej. Powinien więc w nich panować ład, czystość i porządek. Stąd prawodawstwo powinno przewidywać wprost możliwość ingerencji w prawa człowieka poprzez usunięcie osób okupujących.

Generalnie zarządzenie w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu powinno mieć charakter *stricte*

wewnętrzny, a więc dotyczyć już tylko posłów (jeśli idzie o senatorów może to już budzić wątpliwości), a zarządzenie to *de facto* dotyczy także osób trzecich (w tym dziennikarzy), którym można skutecznie ograniczyć dostęp do informacji, w tym do posiedzeń Sejmu i Senatu poprzez jego stosowanie. Zarządzenie to nie powinno – co istotne – ingerować w wolność wypowiedzi, która należy do materii ustawowych i co najwyżej kwestie techniczne mogłyby być regulowane w akcie normatywnym o randze rozporządzenia wydanym na podstawie ustawy. Nie widzę przy tym przeciwskażeń, aby kwestia technicznego wstępu dziennikarzy była unormowana w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu – zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji jest to dopuszczalne, chociaż ogólne zasady (także dotyczące wydawania przepustek) powinny się znaleźć w ustawie o Straży Marszałkowskiej, a nie tylko uprawnienie do ich wydawania. Nie można bowiem zarządzenia wydanego na podstawie Regulaminu Sejmu traktować jak rozporządzenia. Należy także podkreślić, że uregulowanie kwestii wstępu do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu w akcie o randze zarządzenia wyklucza wszelką merytoryczną dyskusję przez Sejm nad treścią jego dokumentu, która może być w sposób dowolny zmieniana przez Marszałka Sejmu. Wolność wypowiedzi, którą należy traktować także jako prawo dostępu dziennikarzy do źródeł informacji⁹⁶, została ograniczona aktem wewnętrznym, co wprawdzie jest sprzeczne z obowiązującą Konstytucją, nie jest natomiast *ex definitione*

96 W sprawie Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom, nr 37374/05, http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1658:tarsasag-a-szabadsagjogokert-p-wgrom-nr-3737405&catid=79:eu-ropejski-trybuna-praw-czowieka&Itemid=37 (31.10.2017) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że w odniesieniu do wypowiedzi dotyczących spraw publicznych zarówno prasa, jak i organizacje pozarządowe muszą mieć dostęp do informacji, gdyż dzięki temu mogą skutecznie uczestniczyć w publicznej debacie. Stąd prawo do informacji mieści się w tym zakresie w ramach wolności wypo-

sprzeczne z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹⁷, gdyż przepis ten przewiduje, że takie ograniczenie jest dopuszczalne, o ile jest przewidziane przez „prawo”, a samo „prawo” jest rozumiane zarówno jako obowiązujące akty normatywne, jak i ustalone orzecznictwo sądowe. Konieczne jest jednak, aby było ono znane i niestosowane w sposób arbitralny⁹⁸.

Przechodząc jednak do rozważań dotyczących dostępu mediów oraz publiczności do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu, – a więc również do posiedzeń Sejmu, należy zauważyć, iż wstęp do budynków, w tym na salę posiedzeń Sejmu, w kuluary i na galerię podczas obrad Sejmu oraz wstęp i wjazd na tereny odbywa się po okazaniu dokumentów uprawniających do wstępu lub wjazdu, chyba że przepisy zarządzenia stanowią inaczej. W odniesieniu do dziennikarzy takim dokumentem jest „Karta prasowa”, przy czym uprawnia ona do korzystania tylko z oznaczonych wejść (wyjść) do budynków i poruszania się w wyznaczonych rejonach budynków. Na dokumentach uprawniających do wstępu mogą znajdować się różne symbole, które wskazują, do jakich pomieszczeń dana osoba może wejść oraz jakimi wejściami może to nastąpić. Istotne jest przy tym, że na podstawie § 6 zarządzenia

wiedzi chronionej na podstawie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

97 Dz.U. z 1993 Nr61, poz. 284 ze zm.

98 I. C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 43. Por. także Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lutego 2017r, skarga nr 67259/14, wyrok z formie pdf na stronie: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/listByYear,5.html?ComplainantYear=2017> (16.02.2019).

w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych względami bezpieczeństwa lub względami organizacyjnymi, Komendant Straży Marszałkowskiej, po powiadomieniu odpowiednio Szefa Kancelarii Sejmu i Szefa Kancelarii Senatu, może:

- 1) określić inny rodzaj dokumentów uprawniających do wstępu na tereny i do budynków;
- 2) określić odmienne zasady korzystania z wejść i wyjść;
- 3) określić zasady poruszania się w wyznaczonych rejonach budynków, w tym wydzielić specjalnie oznaczone strefy zamknięte lub strefy ograniczonego poruszania się;
- 4) ograniczyć albo wyłączyć prawo wstępu na tereny i do budynków.

Należy przy tym podkreślić, że takie ograniczenie, a nawet wyłączenie wstępu, pomimo posiadanych uprawnień, może zostać uzasadnione względami organizacyjnymi, które mogą się ewentualnie zmieścić w katalogu ograniczeń wolności i praw przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁹⁹ jako ograniczenie ze względu na porządek publiczny, podobnie jak w katalogu przewidzianym w art. 10 ust. 2 EKPCz¹⁰⁰. Co więcej obecnie

99 Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

100 Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu

byłoby to uzasadnione na podstawie ustawy o Straży Marszałkowskiej, która przewiduje, że do zadań Straży Marszałkowskiej należy kontrola uprawnień oraz wydawanie przepustek uprawniających do przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnienie porządku.

Karta prasowa upoważniać może do wstępu na galerii w trakcie obrad Sejmu, gdzie została zorganizowana loża prasowa dla dziennikarzy, redaktorów i redaktorów naczelnych oraz osób, które zajmują się obsługą techniczną związaną z wykonywaniem czynności zawodowych przez dziennikarzy. Nie upoważnia ona natomiast do wstępu w kuluary – wcześniej dziennikarze, którzy posługiwali się okresowymi kartami prasowymi mieli prawo wstępu w kuluary, gdy jednocześnie posiadali jednorazową kartę wstępu w kuluary, a dziennikarze legitymujący się stałą kartą prasową mieli prawo wstępu w kuluary bez konieczności jednoczesnego legitymowania się kartą jednorazowego wstępu w kuluary.

Karta prasowa wydawana jest przez Komendanta Straży Marszałkowskiej, a jej odbiór odbywa się w dziale przepustek, przy czym może ją odebrać wyłącznie osoba, na rzecz której karta została wystawiona, po okazaniu dokumentu tożsamości ze zdjęciem.

W określonych sytuacjach Komendant Straży Marszałkowskiej może odmówić wydania dokumentu uprawniającego do wstępu do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu, czasowo zawiesić taki dokument lub go unieważnić.

Przypadki odmowy wydania dokumentu uprawniającego, w tym karty prasowej, zostały określone w § 20 zarządzenia. Jest to możliwe w uzasadnionych przypadkach z uwzględnieniem konieczności zachowania spokoju i porządku oraz zapewnienia bezpieczeństwa Sejmu i Senatu,

informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

po powiadomieniu przez Komendanta Straży Marszałkowskiej odpowiednio Szefa Kancelarii Sejmu i Szefa Kancelarii Senatu. Przepis ten ma szczególnie zastosowanie w razie stwierdzenia, że osoba, na rzecz której dokument ma być wystawiony, w przeszłości nie przestrzegała przepisów porządkowych lub zakłócała spokój i porządek w budynkach i na terenach, a także naruszała powagę Sejmu lub Senatu, dobre obyczaje lub rażąco naruszała prawo do prywatności innych osób.

Z kolei § 21 zarządzenia odnosi się do sytuacji czasowego zawieszenia prawa wstępu, a nawet unieważnienia takiego dokumentu. Podmiotem uprawnionym do podejmowania takiej decyzji jest Komendant Straży Marszałkowskiej, po powiadomieniu odpowiednio Szefa Kancelarii Sejmu i Szefa Kancelarii Senatu. Następuje to w uzasadnionych przypadkach, z uwagi na potrzebę zachowania spokoju i porządku oraz zapewnienia bezpieczeństwa Sejmu i Senatu. Możliwość tę stosuje się w szczególności w razie stwierdzenia, że osoba, na rzecz której dokument został wystawiony, nie przestrzega przepisów porządkowych lub zakłóca spokój i porządek w budynkach i na terenach, a także narusza powagę Sejmu lub Senatu, dobre obyczaje lub rażąco narusza prawo do prywatności innych osób.

Natomiast § 23 zarządzenia precyzuje, kiedy Komendant Straży Marszałkowskiej po powiadomieniu odpowiednio Szefa Kancelarii Sejmu i Szefa Kancelarii Senatu, może unieważnić dokumenty. Komendant może to uczynić w przypadku, gdy nie nosi się dokumentu zawieszono lub przypiętego do ubrania w miejscu umożliwiającym identyfikację. Unieważnienie dokumentu może także nastąpić w przypadku jego udostępnienia osobie trzeciej oraz korzystania z niego niezgodnie z celem wydania.

Wydaje się jednak, że wyżej wymieniona regulacja powinna się znaleźć w akcie o randze ustawy, na przykład w ustawie o Straży Marszałkowskiej.

Mam wątpliwości, czy ogólne uprawnienie Straży Marszałkowskiej do wydawania przepustek, a więc także i do ich niewydawania, może nastąpić z jakiegokolwiek przyczyny, a zwłaszcza z powodów wskazanych w analizowanym zarządzeniu, które powinno mieć charakter jedynie wewnętrzny i nie stosować się do osób spoza pracowników Sejmu oraz posłów i senatorów. Uważam, że regulacja przewidziana w ustawie o Straży Marszałkowskiej jest zbyt ogólnikowa, aby w pełni zagwarantować prawo każdego do udziału w posiedzeniu Sejmu lub Senatu. Co więcej, możliwość unieważnienia dokumentu z powodu nienoszenia go na zewnątrz ubraniu, nie wydaje mi się zgodna nawet z potrzebą zachowania porządku, które jest jednym z zadań wykonywanych przez Straż Marszałkowską.

Postępowanie dotyczące wydania karty prasowej zostało uregulowane w oddziale 3 zarządzenia. Karty prasowe wydaje się dziennikarzom w celu wykonywania czynności zawodowych na terenach i w budynkach. Wyróżnia się:

- 1) stałą kartę prasową;
- 2) okresową kartę prasową;
- 3) jednorazową kartę prasową.

Okresowe karty prasowe wydaje się wtedy, gdy czynności zawodowe osób wymagają częstej i regularnej obecności na terenach i w budynkach zarządzanych przez Kancelarię Sejmu. Wydaje się je na okres roku kalendarzowego na pisemny wniosek osoby, na rzecz której karta ma być wystawiona, zaakceptowany przez redaktora naczelnego redakcji zatrudniającej lub współpracującej z tą osobą. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu może zwolnić z obowiązku uzyskania akceptacji redaktora naczelnego. Wniosek składa się w Centrum Informacyjnym Sejmu Kancelarii Sejmu. Do wniosku o wydanie okresowej karty prasowej dołącza się

kserokopię legitymacji prasowej. Po zaakceptowaniu, dyrektor Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu przekazuje wniosek do Komendanta Straży Marszałkowskiej.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie, która ubiega się o wydanie okresowej karty prasowej, dyrektor Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu może przyznać stałą kartę prasową. Stałą kartę prasową wydaje się na czas nieokreślony. Jak z tego wynika, nie zostały sprecyzowane dokładne warunki wydania stałej karty prasowej. Ma to więc charakter wybitnie uznaniowy, niepodlegający merytorycznej kontroli. Zawsze bowiem można wskazać przypadki uzasadnione – zwłaszcza gdy nawet w sposób ogólny nie zostały one obwarowane jakimiś granicami. Co więcej formalnie nie można wystąpić z wnioskiem o wydanie stałej karty prasowej, bowiem nie wiadomo, czym należałoby taki wniosek uzasadnić. Arbitralna decyzja dyrektora Centrum Informacyjnego przesądza o tym, jaka karta zostanie wydana. Można sobie nawet wyobrazić, że osoba składająca wniosek wcale nie życzy sobie zostać obdarowana taką kartą. Ponadto wydaje się, że dyrektor Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu ma jedynie możliwość przychylenia się do wniosku – samym zaś wydaniem stałej karty prasowej zajmuje się Komendant Straży Marszałkowskie, zgodnie z ustawą o Straży Marszałkowskiej.

Dyrektor Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu odmawia zaakceptowania wniosku o wydanie okresowej karty prasowej w przypadku, gdy:

- 1) wniosek nie spełnia wymogów formalnych;
- 2) osoba, na rzecz której karta ma być wystawiona, nie jest dziennikarzem.

Z kolei redaktor naczelny kierujący redakcją zatrudniająca lub współpracująca z osobą, na rzecz której ma być wystawiony dokument jest obowiązany przekazać dyrektorowi Centrum Informacyjnego Sejmu

Kancelarii Sejmu wzór wystawianej przez redakcję legitymacji prasowej lub legitymacji służbowej. Problem sprowadza się do tego, że żadne przepisy nie przewidują i nie opisują takiego dokumentu jak „legitymacja dziennikarska”. Taki dokument pojawia się tylko w opisywanym zarządzeniu. Redaktor naczelny musi więc wymyślić – stworzyć odpowiedni projekt graficzny, jak ma wyglądać taki dokument.

Zgodnie z § 35 zarządzenia Komendant Straży Marszałkowskiej, na wniosek dyrektora odpowiednio Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu i Centrum Informacyjnego Senatu Kancelarii Senatu, unieważnia stałą kartę prasową, okresową kartę prasową albo okresową kartę wstępu obsługi technicznej dziennikarzy w razie:

- 1) powzięcia wiadomości o zaprzestaniu działalności przez redakcję, o której mowa w § 32 ust. 2;
- 2) powzięcia wiadomości o niezgłoszonej w trybie § 34 ust. 1 i 2 utracie karty albo zmianie danych uwidocznionych na karcie.

Są to więc dodatkowe sytuacje, w których można unieważnić wydaną kartę prasową. Można tej regulacji postawić ten sam zarzut braku konkretyzacji w akcie o randze ustawy. Istotne jest, że także ustawa o Straży Marszałkowskiej w żaden sposób nie uprawnia do takiego działania.

Należy także zauważyć, że dopuszczalne jest w odniesieniu do dziennikarzy wydanie jednorazowe karty prasowej, która wystawia Dział Przepustek Straży Marszałkowskiej na podstawie aktualnej legitymacji prasowej. Może ona także zostać wydana osobie, na rzecz której wystawiono stałą kartę prasową albo okresową kartę prasową, wyjątkowo, nie częściej niż trzy razy w roku kalendarzowym, na podstawie aktualnej legitymacji prasowej. Z kolei w szczególnie uzasadnionych przypadkach odpowiednio dyrektor Centrum Informacyjnego Sejmu Kancelarii Sejmu i dyrektor Centrum Informacyjnego Senatu Kancelarii Senatu może wyrazić zgodę na wystawienie jednorazowej karty na podstawie

dokumentu tożsamości ze zdjęciem. Wydaje się, że przepis ten upoważnia w każdym czasie do wydania jednorazowej karty prasowej w sytuacji, gdy dana osoba nie posiada karty okresowej lub stałej. Ograniczenie w postaci tylko trzykrotnego jej wydania w ciągu roku odnosi się jedynie do tych osób, które legitymują się kartą okresowa lub stałą. Tak więc ci dziennikarze, którzy takich dokumentów nie posiadają zawsze mogą się ubiegać o kartę jednorazową.

Karty prasowe uprawniają do poruszania się po terenach i w budynkach, z wyłączeniem sali posiedzeń Sejmu i kuluarów podczas obrad Sejmu oraz do określonych obszarów Domu Poselskiego:

- Sali Konferencyjnej;
- sal posiedzeń komisji sejmowych;
- innych rejonów w Domu Poselskim – po zgłoszeniu danych personalnych tych osób strażnikowi Straży Marszałkowskiej przy wejściu F1 przez posła lub senatora – w towarzystwie posła lub senatora.

W Dziale III Zarządzenia zostały przedstawione ogólne reguły dotyczące zasad przebywania w budynkach i na terenach zarządzanych przez Kancelarię Sejmu. Przepisy te mają również zastosowanie do pracujących tam dziennikarzy.

Przede wszystkim zgodnie z § 67 zarządzenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach Szef Kancelarii Sejmu, po powiadomieniu Marszałka Sejmu, może czasowo ograniczyć wstęp na galerię i w kuluary. Uprawnienie to nie może odnosić się do osób trzecich, w tym do dziennikarzy, gdyż nie ma ono właściwej podstawy prawnej, a więc nie zostało unormowane w ustawie. Nie zostało także przewidziane w Regulaminie Sejmu, który może określać techniczne kwestie dotyczące wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów, o ile można przyjąć, że ograniczenie wstępu na galerię ma charakter *stricte* techniczny i odnosi się do sytuacji wyjątkowych – na przykład zbyt

dużo osób otrzymało uprawnienie do wstępu do łoży prasowej, czy łoży dla publiczności znajdującej się na galerii sejmowej. Należy także zaznaczyć, że § 67 zarządzenia nie precyzuje, kiedy takie ograniczenie wstępu może nastąpić, a więc ewentualnie podlegałoby to arbitralnej decyzji tym razem Szefa Kancelarii Sejmu, a nie Komendanta Straży Marszałkowskiej.

Zgodnie z § 68 analizowanego zarządzenia nie wolno fotografować, filmować i przeprowadzać wywiadów:

- 1) w Domu Poselskim, z wyłączeniem Sali Konferencyjnej i sal posiedzeń komisji sejmowych,
- 2) w Czytelni Biblioteki Sejmowej,
- 3) w restauracjach i innych punktach gastronomicznych znajdujących się w budynkach.

Jednak dopuszczalne jest fotografowanie, filmowanie i przeprowadzanie wywiadów w wyżej wymienionych miejscach po uzyskaniu zgody odpowiednio Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu.

Nie do końca jest jasne, czy należy także posiadać zgodę samego zainteresowanego, a więc czy właściwy marszałek może zgodzić się na wymienione czynności wbrew woli osoby, która ma być fotografowana, czy filmowana. Wydaje się, że również sam zainteresowany musi wyrazić swoją wolę w zakresie poddania się określonym czynnościom.

Istotny w zakresie dostępu do posiedzeń Sejmu, czy Senatu może okazać się także § 69 ust. 1 zarządzenia, który stanowi, iż

nie zezwala się na wejście na tereny i do budynków osobom, które swoim zachowaniem lub wyglądem naruszają powagę Sejmu lub Senatu. Strażnik Straży Marszałkowskiej nakazuje osobie lub grupie osób natychmiastowe opuszczenie budynków i terenów w przypadku, gdy osoby takie swoim zachowaniem lub wyglądem naruszają powagę Sejmu lub Senatu, oraz

w przypadku, gdy nie podporządkowują się poleceniom wydawanym w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa.

W takich przypadkach strażnik Straży Marszałkowskiej może również odebrać dokument, uprawniający do wstępu, powiadamiając o tym niezwłocznie Komendanta Straży Marszałkowskiej albo jego zastępcę, a w przypadku ich nieobecności – dowódcę zmiany Straży Marszałkowskiej. Tego typu decyzja musi jednak zapaść na podstawie ustawy o Straży Marszałkowskiej, która ma obowiązek dbania o porządek na terenach objętych zakresem jej zadań. Niewątpliwie mieści się w tym również możliwość usunięcia osób, które w jakiś sposób naruszają powagę Sejmu lub Senatu, choćby poprzez niestosowny ubiór. Uważam, że państwo nie może sobie pozwolić na akceptację pewnych zwyczajów, które nie licują z charakterem tych instytucji państwowych.

7. Wstęp na posiedzenia Senatu

Wstęp na posiedzenia Senatu został unormowany w Zarządzeniu nr 4 Marszałka Senatu z dnia 18 lipca 2013 roku¹⁰¹. Zostało ono wydane na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 16 i 16a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 roku – Regulamin Senatu¹⁰². Zgodnie z jego § 1 zarządzenie określa zasady wstępu na salę posiedzeń Senatu i w kuluary sali posiedzeń Senatu podczas obrad Senatu oraz zasady wstępu do sal, w których odbywają się posiedzenia komisji senackich. Definiuje przy tym „kuluary”, przez które należy rozumieć foyer przed salą posiedzeń Senatu, hol pierwszego piętra budynku „A” oraz łącznik pomiędzy pierwszym piętrzem budynku „A” a wejściem do budynku „B”. Z kolei w sprawach nieuregulowanych zarządzeniem do zasad wstępu mają zastosowanie przepisy zarządzenia Marszałka Sejmu w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.

W sali posiedzeń Senatu została wydzielona część dla publiczności – „łóża dla publiczności”. Dokumentem uprawniającym do wstępu do niej podczas obrad Senatu jest między innymi karta prasowa. W sytuacji jej posiadania nie trzeba zgłaszać chęci obserwowania obrad Senatu. Jeżeli natomiast liczba osób zainteresowanych bezpośrednią obserwacją obrad Senatu jest większa od liczby miejsc w łóżu dla publiczności, Kancelaria Senatu umożliwia obserwację transmisji obrad Senatu w innej sali. Za organizację obserwacji transmisji obrad Senatu w sali odpowiada Centrum Informacyjne Senatu Kancelarii Senatu.

¹⁰¹ Zarządzenie nr 4 w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich, <http://senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/dostep-do-informacji-publicznej/> (29.10.2017).

¹⁰² T.j. M.P. z 2018, poz. 846.

Na salę posiedzeń nie można wносить przedmiotów, które mogą być wykorzystane do zakłócenia spokoju lub naruszenia porządku, bezpieczeństwa lub powagi Senatu. Zasadniczo osoby korzystające z prawa wstępu na salę posiedzeń Senatu podczas obrad Senatu, pozostawiają w szatni okrycia wierzchnie i bagaż, w tym bagaż podręczny. Nie dotyczy jednak ten obowiązek postawienia w szatni bagażu podręcznego osób uprawnionych do wstępu na salę posiedzeń Senatu podczas obrad Senatu między innymi na podstawie karty prasowej.

W łoży dla publiczności, a także w sali, w której odbywa się bezpośrednio transmisja, należy zachowywać ciszę i powagę, a także dostosować się do poleceń Straży Marszałkowskiej w zakresie porządku i bezpieczeństwa. Marszałek Senatu może zarządzić opuszczenie łoży dla publiczności przez osoby zakłócające ciszę lub naruszające porządek, wymagania bezpieczeństwa lub powagę Senatu. W celu zapewnienia porządku lub wymagań bezpieczeństwa może także czasowo ograniczyć wstęp do łoży dla publiczności i w kuluary sali posiedzeń Senatu.

Regulacja dotycząca bezpośrednio dziennikarzy, którzy chcieliby obserwować obrady Senatu wydaje się szczątkowa i w zasadzie istotne jest jedynie posiadanie przez nich karty prasowej, która jest wydawana na podstawie zarządzenia dotyczącego wstępu do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu – a więc podmiotem decyzyjnym jest w tym przypadku ostatecznie Marszałek Sejmu, a nie Senatu.

Same jednak uprawnienia Marszałka Senatu, które z przyczyn organizacyjnych i porządkowych wydają się uzasadnione, powinny mieć podstawę ustawową z uwagi na ich godzenie w prawo do udziału w posiedzeniu Senatu, jak np. prawo do informacji publicznej. Stąd ewentualnie ich realizacja, moim zdaniem, będzie możliwa jedynie na podstawie ustawy o Straży Marszałkowskiej.

8. Podsumowanie

Kończąc rozważania dotyczące możliwości osobistego uczestnictwa dziennikarzy i publiczności w posiedzeniach Sejmu lub Senatu na gruncie polskiego systemu prawnego należy nadmienić, że obecna regulacja jest nadal nieodpowiednia. Jedynymi przepisami, które faktycznie uprawniają do regulacji kwestii technicznych wstępu na posiedzenia są odpowiednio Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu. Z kolei ograniczenie prawa dostępu do informacji przez udział w tych posiedzeniach może nastąpić tylko w akcie o randze ustawy. Taką ustawą będzie obecnie ustawa o Straży Marszałkowskiej. Wydaje się jednak, że jest ona zbyt ogólnikowa. Stąd uważam, że większość przepisów znajdujących się w zarządzeniu dotyczącym zasad wstępu do budynków zarządzanych przez Kancelarię Sejmu powinna się znaleźć w tej ustawie, albo powinna zostać uregulowana w formie rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy.

Uczestnictwo osobiste w posiedzeniu Sejmu lub Senatu jest uprawnieniem bardzo istotnym szczególnie dla prasy. Daje ono bowiem możliwość sporządzenia pełniejszej i bardziej wiarygodnej relacji, gdyż możliwa jest wówczas obserwacja całej sali. W sytuacji, gdy poznajemy przebieg obrad tylko z transmisji – obraz nigdy nie jest pełny, gdyż kamera pokazuje tylko ściśle określone obszary. Co więcej obecna regulacja prawa do uczestnictwa w posiedzeniach organów kolegialnych pochodzących z wyborów nie zezwala na prostą zamianę osobistego uczestnictwa na uczestnictwo za pośrednictwem systemów teleinformatycznych.

Należy przy tym pamiętać, że poprzez ograniczenie możliwości wstępu na salę obrad można z łatwością sterować przekazem kierowanym do społeczeństwa. Uważam, że taki tryb postępowania nie powinien

mieć miejsca. Stąd konieczne jest przewidzenie w Regulaminie zarówno Sejmu, jak i Senatu odpowiednich procedur odwoławczych, które umożliwiłyby zainteresowanym dziennikarzom osobiste obserwowanie posiedzenia Sejmu lub Senatu. Ponadto podmiot odpowiedzialny za umożliwienie takiego dostępu powinien ponieść karę finansową, w sytuacji postępowania sprzecznego z przepisami prawa przesądnego odpowiednim prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Stądżwię przekonanie, że ustawodawstwo powinno w tym zakresie przewidywać właściwe przepisy umożliwiające obciążenie karami finansowymi osób ograniczających dostęp do informacji publicznej w postaci udziału w posiedzeniach organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych.

Jakub Żurawski

III
Zasady i instrumenty
polityki informacyjnej
oraz współpracy z mediami
Sejmu RP, Parlamentu
Europejskiego, Rady Europejskiej
i Rady Unii Europejskiej

Ze swej natury demokracja parlamentarna jest ustrojem opartym na możliwości swobodnego komunikowania się obywateli. Nie jest to oczywiście jej jedyna właściwość i filar, niemniej jednak sposoby formowania i kontrolowania kluczowych organów władzy w państwach demokratycznych zasadzają się (między innymi) na możliwie nieskrępowanej komunikacji w sferze publicznej. Komunikacja ta daje z kolei podstawy do podejmowania przez członków politycznej wspólnoty decyzji, w tym wyborczych¹. Nie rozpatrując w tym momencie problemu proponowanych mechanizmów ich kształtowania i podejmowania², należy zauważyć, że zasadniczo rozstrzygnięcia polityczne, w tym wyborcze, kształtują się w związku z posiadanymi przez obywatela informacjami (*sensu largo*, jako treści docierających przekazów), niezależnie od ich jakości, źródeł, prawdziwości, czy statusu (informacja *sensu stricte* – o faktach albo opinia – ocena faktów). Decyzja polityczna może być zatem kształtowana zarówno na podstawie zasłyszanych plotek, rozmów ze znajomymi, odebranych przekazów dziennikarskich, jak i w związku z poznaniem programu partii. Podobnie na decyzje takie wpływ może mieć rzetelna wiedza obywateli o funkcjonowaniu państwa, szczególnie właśnie jego kluczowych, obsadzanych w wyniku aktów głosowania organów. Przezrystość instytucji publicznych, istnienie realnych możliwości pozyskiwania informacji o ich działalności, a nadto możliwości wchodzenia w dialog z władzą konstruuje warunki świadomego uczestnictwa obywateli w demokracji³. W demokratycznym państwie równie ważne są bowiem dwie strony prawa do informacji (wolności słowa, wypowiedzi, kształtowania opinii): prawo do informowania i prawo do bycia poinformowanym.

1 Por. *Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Warszawa 2008, s. 37–43.

2 Por. W. Cwalina, *Telewizyjna reklama polityczna*, Lublin 2000, s. 53–62.

3 D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 13.

Temu ostatniemu służyć mają właśnie (między innymi) nakładane na instytucje publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne (dość powszechnie w państwach demokratycznych) obowiązki dzielenia się informacjami o swej działalności. To bowiem poinformowany, aktywny, krytyczny, wiedzący obywatel jest „typem idealnym” w demokracji przedstawicielskiej (parlamentarnej), gdyż wówczas istnieje największe prawdopodobieństwo podejmowania przezeń decyzji możliwie racjonalnych (aczkolwiek możliwość nie oznacza ani prawdopodobieństwa, ani tym bardziej pewności). Z drugiej strony przejrzystość funkcjonowania instytucji, warunkowana dostępem do informacji, ma wymuszać na podmiotach działanie zgodne z przepisami prawa, z nałożonymi na dany podmiot zadaniami i w zgodzie z interesem publicznym, bowiem to społeczeństwo państwa (lub społeczeństwa państw w przypadku UE) *de facto* łożą środki finansowe na działalność tychże instytucji⁴. A zatem wymagania wobec organów władzy, dotyczące dostępu do informacji służą zarówno zapewnianiu jawności życia publicznego (w celu np. wykrywania łamania prawa, działania wbrew interesowi publicznemu etc.), ale mają również istotne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, gdyż stanowią chociażby o możliwości realizacji części praw i wolności obywatelskich⁵, czy wypełniania w sposób świadomy, racjonalny zasady suwerenności narodu (sprawowanej pośrednio, w związku wyborem reprezentantów faktycznie władzę wykonujących). Jak wskazuje Dawid Adamski uczestnictwo w debacie publicznej oraz kontrola poczynań władz, umożliwiane dzięki swobodzie wymiany informacji i przejrzystości działań instytucji, prowadzą w rezultacie do sformułowania (na

4 D. Adamski, *Prawo do informacji...*, dz. cyt., s. 18.

5 P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 13.

gruncie europejskim) ostatniego z uzasadnień konieczności istnienia transparentności w życiu publicznym – do legitymizacji władzy w państwie demokratycznym⁶. Wynika to z przekonania, że tylko władza kontrolowana, bądź możliwa do skontrolowania w każdym momencie posiada społeczną legitymizację (to znaczy kontrola poprzez jawność jest jednym, ale nie jedynym, z warunków sprawowania mandatu)⁷.

Idea transparentności działań instytucji publicznych spotyka się w dzisiejszych czasach z ogromnymi możliwościami technologicznymi jej wypełnienia, jak i z rozwiniętą na globalną skalę działalnością mediów masowych, dziennikarzy, agencji informacyjnych, które zdobywanie i rozpowszechnianie informacji o życiu publicznym (a często i zarabianie na tym) uczyniły jednym ze głównych celów swego istnienia (bądź też taki cel został im wyznaczony). Jednakże pełna realizacja tej idei, jak i zaspokojenie interesów mediów i ich odbiorców wymaga od instytucji publicznych (w tym organów władzy), prowadzenia świadomej i uregulowanej, szeroko pojmowanej polityki informacyjnej. Nie jest

6 D. Adamski, *Prawo do informacji...*, dz. cyt., s. 22.

7 Cytowany autor przedstawia też częściowo krytykę tej koncepcji, w której wskazuje, że szczególnie w dobie rozwiniętych systemów informacji masowej i w związku ze zjawiskami tzw. „racjonalnej ignorancji” wiązanie transparentności z legitymacją dla władz publicznych nie jest zawsze prawidłowe, w tym sensie, że nie ma prostej korelacji między dostępem do informacji a zaufaniem do władz. Bywa wręcz przeciwnie: większy dostęp do informacji zarówno po stronie obywateli, jak i mediów sprawia, że następuje koncentracja na informacjach o nieprawidłowościach, o skandalach, czy też występuje partykularne wykorzystywanie dostępu do informacji przez grupy interesu, kierujące uwagę na określone treści. W ten sposób zaufanie do państwa demokratycznego ulega wręcz erozji, a nie wzmocnieniu, a więc maleje poziom legitymizacji społecznej. D. Adamski, *Prawo do informacji...*, dz. cyt., s. 24. W kwestiach racjonalności postępowania obywateli, koncepcji zjawiska „racjonalnej ignorancji” oraz jego krytyki por. również B. Caplan, *Mit racjonalnego wyborcy*, Wrocław 2017, s. 173–207.

możliwe, aby kluczowe podmioty władzy i administracji publicznej (rządy, parlamenty, urzędy etc.) funkcjonowały w przestrzeni informacji masowej bez odpowiednich regulacji prawnych (ustawy, rozporządzenia), wewnętrznych (regulaminy, decyzje) czy struktur (kancelarie, dyrekcje, działy, jednostki). Ich brak skutkowałby chaosem informacyjnym, nieumiejętnością sprostania oczekiwaniom mediów, a jednocześnie zdaniem się wyłącznie na ich „łaskę”, ponadto powstawaniem i pogłębianiem niezrozumienia między instytucjami a społeczeństwem, a w konsekwencji wręcz utratą istotnych możliwości kontrolowania takich instytucji przez społeczeństwo. Tym samym prowadzenie polityki informacyjnej, posiadanie odpowiednich służb prasowych, określenie sposobów udostępniania informacji, jak i ułatwianie takiego dostępu mediom i obywatelom jest i powinno być w demokratycznym państwie nie tylko „dobrą praktyką”, ale obowiązkiem podmiotów publicznych.

Ten rozdział poświęcony będzie właśnie zasadom, sposobom i ułatwieniom dotyczącym udostępniania informacji o swej działalności przez organy prawodawcze: Sejm RP i Parlament Europejski (PE) oraz współtworzące prawo: Radę Europejską (RE) i Radę Unii Europejskiej (RUE, Rada UE, Rada). Rada Europejska co prawda „jedynie” wytycza kierunki i priorytety UE⁸, a Rada UE nie jest samodzielnym unijnym organem legislacyjnym, lecz „pełni **wspólnie** z Parlamentem Europejskim, funkcje prawodawczą i budżetową”⁹ (podkreślenie autora), niemniej jednak wpływ tych organów na ustawodawstwo unijne, jak i rozwiązania przyjmowane w krajach członkowskich nie ulega wątpliwości. W związku z tym oba te organy również zostały wzięte pod uwagę

8 *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, 2010/C 083/01, art. 15, ust. 1.

9 *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, 2010/C 083/01, art. 16.

w niniejszym rozdziale z co najmniej dwóch powodów, które powinny być ujmowane łącznie. Po pierwsze, wedle traktatów Rada ma udział w tworzeniu prawa UE. Po drugie, RE i RUE składają się odpowiednio z szefów państw lub rządów lub ministrów, a więc przedstawiciele organów władz wykonawczych, którzy sprawują swe funkcje dzięki temu, że posiadają wsparcie większości deputowanych w swoich parlamentach krajowych (szefowie rządów, pośrednio ministrowie) lub zostali przez te parlamenty wybrani (np. prezydenci Niemiec, Włoch) lub zostali wybrani w wyborach powszechnych (np. prezydent Polski). Posiadają zatem mandat pochodzący pośrednio lub bezpośrednio od obywateli. Niejednokrotnie w toku analiz, tam gdzie jest to możliwe, np. ze względu na wspólne przepisy czy współdzieloną infrastrukturę, RE i RUE będą omawiane łącznie.

Przeprowadzona analiza posłuży wskazaniu podobieństw i różnic w prowadzonej polityce informacyjnej tych kluczowych z perspektywy obywatela polskiego organów. Badaniom poddane zostały następujące grupy zagadnień 1) zasady pracy mediów (dziennikarzy) w siedzibach ww. organów, 2) sposoby samodzielnego, aktywnego udostępniania informacji ww. organów o swej działalności i formy współpracy z mediami (ułatwienia infrastrukturalne i usługowe).

Zasadnicze analizy opierające się na badaniach kluczowych aktów prawnych (konstytucja RP, traktaty unijne, ustawy, rozporządzenia PE, także regulacje o charakterze wewnętrznym, jak regulaminy izb) zostały szczegółowo opisane w poprzednich rozdziałach. W rozdziale niniejszym kluczowe będą analizy oficjalnych wewnętrznych zarządzeń, instrukcji, decyzji i dokumentów opisujących i wyjaśniających zasady pracy dziennikarzy (pkt 2) oraz sposoby udzielania informacji i formy współpracy z mediami (usług; pkt 3). W tym celu określono osiem podstawowych kategorii działalności właściwych dla badanych

organów, a następnie, posługując się nimi, szczegółowo uporządkowano i scharakteryzowano działalność komunikacyjną instytucji. Wyniki tej części analizy przedstawiono w formie graficznego zestawienia (tabela), co umożliwia klarowne wskazanie podobieństw i różnic w praktyce realizowania i narzędziach polityki informacyjnej badanych organów (pkt 3).

W związku z komparatystycznym charakterem opracowania świadomie zrezygnowano w tym miejscu z postawienia weryfikowanej w toku analiz tezy, pozostając wyłącznie przy sformułowaniu podstawowego problemu badawczego: realizowania zasady jawności funkcjonowania przez Sejm, PE i RE/RUE (lecz bez szczegółowej analizy prawnej dotyczącej trybów dotyczących udostępniania informacji publicznych); oraz przy określeniu podstawowego pytania badawczego: w jaki sposób Sejm RP, Parlament Europejski, Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej samodzielnie komunikują społeczeństwu swą działalność, wpływając tym samym aktywnie na stopień jawności i przejrzystości życia publicznego.

1. Wprowadzenie

1.1. Sejm RP

Prawo do informacji publicznej jest jednym z praw obywatelskich zapisanych w polskiej konstytucji, we wskazywanym już art. 61. Zgodnie z ustawą zasadniczą to regulamin Sejmu¹⁰ określa tryb udzielania informacji publicznej (art. 61. ust. 4 konstytucji) przez ten organ. Mimo iż izby nie obowiązują w tym zakresie ustawa o dostępie do informacji publicznej (udip) z 2001 roku¹¹, to regulamin często do niej odsyła, zatem należy uznać, że także ten akt wpisuje się w prawne podstawy działania Sejmu. Oprócz konstytucji i regulaminu izby należy w tym miejscu jeszcze wskazać na następujące dokumenty formujące politykę informacyjną i politykę współpracy z mediami realizowaną przez Sejm RP:

1. Zarządzenie Marszałka Sejmu w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu¹²,

10 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1992 Nr 26, poz. 185).

11 *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198; dalej: udip).

12 *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 Sejmu*, http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_ujedn_2008.pdf (24.11.2018).

2. Zarządzenie Szefa Kancelarii Sejmu w sprawie udostępniania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu¹³,
3. Sformułowane przez Kancelarię Sejmu zasady udzielania informacji¹⁴
4. Opracowane przez Kancelarię Sejmu wyjaśnienia dotyczące udostępniania informacji publicznej przez Sejm¹⁵,
5. Sformułowane zadania Centrum Informacyjnego Sejmu¹⁶
6. Opracowany przez Kancelarię Sejmu opis zasad wstępu i przebywania w budynkach parlamentu¹⁷.

Już w tym miejscu należy wskazać, że regulowanie kwestii dostępu do informacji publicznej również zarządzeniami (ww. pkt. 1 i 2; zarządzenie Marszałka Sejmu, mimo iż inaczej zatytułowane, dotyczy także kwestii informacji publicznej) można uznać za wykraczające poza konstytucyjną zasadę, że kwestie takie ma określać regulamin Sejmu. Takiego zdania jest chociażby Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁸. Niemniej jednak zarządzenia takie funkcjonują. Na ich podstawie działają

13 *Zarządzenie nr 3 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu*, <http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/ZSK2006003-ujed2.pdf> (22.11.2018).

14 *Zasady udzielania informacji*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=A490E84BB9AE0BE9C1257EF3004E9BE1&> (22.11.2018).

15 *Udostępnianie informacji publicznej*, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacja_publ (22.11.2018).

16 *Zadania Centrum Informacyjnego Sejmu*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=9271DDBDD71DD99DC1257EF3004E9BDF&> (22.11.2018).

17 *Zasady wstępu i przebywania w budynkach parlamentu*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=6A6343B053DAB114C1257EF3004E9259&> (22.11.2018).

18 *Rzecznik Praw Obywatelskich o zaproponowanych 14 grudnia zasadach dostępu dziennikarzy do informacji w Sejmie*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/RPO-o-propozycjach-z-14-grudnia-o-dostepie-dziennikarzy-do-informacji-w-Sejmie> (12.12.2017).

w Sejmie przedstawiciele mediów. Zarządzenia są też podstawą dla Straży Marszałkowskiej przy „bieżącym” regulowaniu obecności dziennikarzy w Sejmie (np. możliwości odbierania kart prasowych).

Podstawowe regulacje dotyczące udostępniania informacji przez Sejm RP znajdują się w dwóch dokumentach: regulaminie Sejmu oraz Zarządzeniu Szefa Kancelarii Sejmu z 2006 roku. W regulaminie izby wskazano Kancelarię Sejmu jako jednostkę odpowiedzialną za udostępnianie informacji publicznej (art. 199). Został także utworzony elektroniczny System Informacyjny Sejmu (SIS) w celu gromadzenia i udostępniania informacji o Sejmie¹⁹. Dodatkowo regulamin Sejmu określa szczegóły trybów udzielania informacji publicznej przez Kancelarię Sejmu i poprzez SIS. Odnajdujemy tutaj rozwiązania w znacznej mierze korelujące z zapisami ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 10 ustawy). W pozostałych kwestiach regulamin odwołuje się do regulacji zawartych w udip (np. oznaczanie informacji, ich kopiowanie, przesyłanie, działanie organu bez zbędnej zwłoki, odmowy, skargi, odpłatność, sposoby i formy udzielania informacji na wniosek etc. – art. 202b regulaminu). Szef Kancelarii Sejmu jest osobą odpowiedzialną za realizację procedur udostępniania.

W interesującym dla niniejszego opracowania aspekcie przepisów wewnętrznych dotyczących samodzielnego udostępniania informacji przez organ Zarządzenie Szefa Kancelarii Sejmu z 2006 roku nie jest szczególnie rozbudowane. Powtarza w §1 regulację dotyczącą Systemu Informacji Sejmu (w praktyce to serwis [www.sejm.gov.pl](http://sejm.gov.pl)), w §2 stanowi o ogólnodostępnym miejscu przechowywania i wyłożenia informacji publicznej (Informatorium Biblioteki Sejmowej) oraz w §3 o utworzeniu

19 *System Informacyjny Sejmu*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/copyright> (21.11.2018).

stanowiska komputerowego dla osób zainteresowanych skorzystaniem z SIS. Ponadto w §6 zarządcono, iż udostępnianie informacji publicznych, osiągalnych w zbiorach Biblioteki Sejmowej, odbywać się będzie na podstawie jej regulaminu, a udostępnianie informacji ze zbiorów Archiwum Sejmu – według rozporządzenia Rady Ministrów z czerwca 2011 roku²⁰ i zarządzenia Szefa Kancelarii z lutego 2016 roku. W tym momencie należy podkreślić, że biblioteka i archiwum są *de facto* jednostkami organizacyjnymi, które wchodzą w skład Sejmu RP. Zasadne wydaje się zatem postawienie kwestii, czy udostępnianie przez nie informacji może być w ogóle regulowane przepisami innymi niż regulamin Sejmu.

1.2. Parlament Europejski (PE)

Kwestia jawności działania organów i instytucji UE, przejrzystości podejmowanych decyzji, otwartości dostępu do dokumentów wytworzonych przez organy i instytucje UE została uregulowana już w unijnych traktatach: TUE²¹ i TFUE²². Po pierwsze, należy wskazać na art. 1 akapit drugi TUE, w którym mowa jest o tym, iż „[...] decyzje [UE] podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości

20 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych (Dz.U. Nr 196, poz. 1161).

21 Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, 2010/C 083/01, doi:10.3000/17255228.C_2010.083.pol.

22 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, 2010/C 083/01, doi:10.3000/17255228.C_2010.083.pol.

i jak najbliżej obywateli”. Ponadto w art. 11 ust. 2 TUE stwierdzono, że „instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”.

Po drugie, szczególną uwagę kwestii informacji publicznej i przejrzystości poświęcono w art. 15 TFUE. Jako całość stanowi on o zasadach otwartości działań organów i instytucji UE (ust. 1) i o jawności obrad PE (ust. 2). Następnie przepis ten mówi o dostępie obywateli i mieszkańców Unii do dokumentów instytucji i organów UE oraz wskazuje, że korzystanie z tego prawa odnośnie do PE organ ten reguluje w drodze odpowiedniego rozporządzenia oraz w drodze regulaminu wewnętrznego zgodnego z tym rozporządzeniem (ust. 3).

Po trzecie, należy jeszcze nadmienić, że prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, zostało uznane za jedno z praw podstawowych w UE, co znalazło swój wyraz w sformułowaniu art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE)²³.

Dodatkowo Parlament Europejski w licznych dokumentach, publikowanych drukiem i elektronicznie, szeroko powiadamia o możliwościach uzyskiwania informacji oraz o zasadach i trybach obowiązujących osoby, które poszukują informacji o działaniach parlamentu. Poza wspomnianymi regulacjami traktatowymi chciałbym wskazać następujące dokumenty:

1. Rozporządzenie PE i Rady z 2001 roku w sprawie w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego²⁴,

23 *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, 2010/C 083/02, doi: 10.3000/17255228.C_2010.083.pol.

24 *Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r w sprawie w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* (Dz.Urz. UE 2001/L 145/43).

2. Regulamin Parlamentu Europejskiego z 2017 roku²⁵,
3. Przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego z 2001 roku²⁶,
4. Wykaz kategorii dokumentów bezpośrednio dostępnych w rejestrze publicznym z 2010 roku²⁷,
5. Regulacje dotyczące nagrywania na terenie PE przez dziennikarzy z 2015 roku²⁸,
6. Regulacje dotyczące nagrywania na terenie PE przez osoby niebędące przedstawicielami mediów z 2016 roku²⁹,
7. *Parlament Europejski. Przewodnik dla dziennikarzy. Edycja 2017/2018 (aktualizowany regularnie)*³⁰,
8. Szereg zestawień informacji o akredytacjach dla mediów³¹.

25 Regulamin Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=PL&reference=TOC> (23.11.2017).

26 Przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego. Decyzja Prezydium z dnia 28 listopada 2001 r. (Dz.Urz. UE, 2005/C 289/6).

27 *Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2010 r. przyjmująca wykaz kategorii dokumentów bezpośrednio dostępnych w rejestrze publicznym* (PE 439.615/BUR).

28 *Przepisy dotyczące nagrywania przez przedstawicieli mediów na terenie Parlamentu Europejskiego. Decyzja Prezydium z dnia 7 września 2015 r.*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/Accreditations/Recueil_4_4.4_586710_1_pl.pdf (26.11.2018).

29 *Przepisy dotyczące nagrywania przez osoby niebędące przedstawicielami mediów na terenie Parlamentu Europejskiego. Decyzja Prezydium z dnia 9 maja 2016 r.*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/Accreditations/1095433_1_pl.pdf (26.11.2018).

30 Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce, *Przewodnik dla dziennikarzy po Parlamencie Europejskim. Edycja 2017/2018*, http://www.europarl.europa.eu/poland/resource/static/files/przewodnik_dla_dziennikarzy_po_pe_2017-2018-web.pdf (26.11.2018).

31 *Rules for media accreditation to the European Parliament*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/Accreditations/rules_en.pdf (17.02.2019); *Akredytacja mediów*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/Accreditations/rules_en.pdf

Oczywiście kwestia wskazanych w ww. punktach 5 i 6 zasad obowiązujących dziennikarzy i ekipy medialne w budynkach PE nie jest przedmiotem zainteresowania Parlamentu Europejskiego (czy nawet szerzej – instytucji UE, także takich jak Komisja Europejska, Rada Europejska) dopiero od 2015 roku. Już wcześniej regulacje takie były formułowane i wprowadzane w drodze decyzji Prezydium PE. Te wcześniejsze (częściowo nadal obowiązujące, a więc komplementarne do najnowszych) rozwiązania, również zostaną pokrótce przeanalizowane:

1. Regulacje dotyczące fotografów i ekip telewizyjnych w budynkach PE w Brukseli i Strasburgu z 2005 roku³² (zastąpione zasadami z 2015 i 2016 roku),
2. Regulacje dotyczące właściwego korzystania z pomieszczeń dla prasy w PE, z 2007 roku (obowiązujące)³³,
3. Regulacje dotyczące korzystania z urządzeń (obiektów – *facilities*) audiowizualnych w PE, z 2007 roku (obowiązujące)³⁴.

www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/accreditation (12.01.2018); *Annual media accreditation to EU institutions*, <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/press-services/media-accreditation/annual-media-accreditation-eu-institutions> (12.01.2018); *Conditions for annual EU inter-institutional media accreditation issued by the European Commission*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/conditions-for-annual-accreditation-dg-comm_en.pdf (18.02.2019).

32 *Rules governing photographers and television crews inside the buildings of the European Parliament in Brussels and Strasbourg. Bureau decision of 7 September 2005*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2005/422555/EP-PE_REG\(2005\)422555_XL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2005/422555/EP-PE_REG(2005)422555_XL.pdf) (20.02.2019).

33 *Rules governing the proper use of the European Parliament's Press room. Bureau decision of 22 October 2007*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2009/422558/EP-PE_REG\(2009\)422558_XL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2009/422558/EP-PE_REG(2009)422558_XL.pdf) (20.02.2019).

34 *Rules governing the use of the European Parliament's audiovisual facilities. Bureau decision of 10 December 2007*, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/>

Kluczowe rozporządzenie z 2001 roku i regulacje wewnętrzne PE dotyczące jawności prac i udostępniania informacji zostały już szczegółowo omówione w rozdziałach wcześniejszych. W tym miejscu chciałbym tylko podkreślić kilka najistotniejszych aspektów tych regulacji.

Podobnie jak w przepisach polskich, także tu przewidziano generalnie dwa sposoby dostępu do informacji: poprzez samodzielne publikowanie dokumentów lub na wniosek zainteresowanego (art. 2 ust. 4 rozporządzenia z 2001 roku). Warto natomiast zwrócić uwagę na rozbudowane rozumienie pojęcia „dokumentu”, jako wszelkich „treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji”³⁵ (art. 3 lit. a rozp.). Definicja ta w praktyce pokrywać się będzie zatem z zakresem definicji informacji publicznej z polskiej u.d.p. Ponadto w kolejnych regulacjach określono wyjątki od ogólnej zasady jawności dokumentów (art. 4 rozp.). Dotyczą one m.in. ochrony prywatności i interesu publicznego, współpracy z państwami członkowskimi (także art. 5, częściowo art. 9), szczegółów trybu wnioskowego, wraz z odwołaniami (art. 6, 7, 8, 9), rejestrów dokumentów (art. 10, 11), praktyki udostępniania informacji i ułatwiania dostępu do nich obywatelom (art. 13, 14, 15) i praw autorskich (art. 16). Zgodnie z art. 17 ust. 1 PE publikuje corocznie sprawozdanie wyszczególniające m.in. liczbę odmów prawa dostępu do dokumentów oraz przyczyny tych odmów.

reg/2015/422559/EP-PE_REG(2015)422559_XL.pdf (20.02.2019).

35 Wyrażenie: „tych instytucji” odnosi się do wcześniejszego artykułu i oznacza instytucje wprowadzające rozporządzenie, a więc także Parlament Europejski.

Najistotniejsze z perspektywy praw i prac dziennikarzy zapisy regulaminu PE znajdują się w art. 116 – publiczny dostęp do dokumentów i 116a – wstęp do parlamentu³⁶. Pomijając kwestie, które znalazły się już w traktatach i wspomnianym rozporządzeniu, należy wskazać, iż w art. 116 nastąpiło rozszerzenie rozumienia podstawowego terminu tj. „dokumentu”. Oprócz definicji z rozporządzenia doprecyzowano, że dokument oznacza treść „sporządzoną lub otrzymaną przez posłów pełniących stanowiska w Parlamencie [...], przez organy Parlamentu, komisje i delegacje międzyparlamentarne oraz przez Sekretariat Parlamentu”³⁷. Co istotne, treści wytworzone przez posłów nie są automatycznie informacją publiczną, lecz tylko jeśli powstały zgodnie z regulaminem.

W sprawie wchodzenia do budynków parlamentu, to art. 116a regulaminu stanowi o kwestiach wydawania przepustek i ich rodzajach. Przepustki nie są jednak równoważne z akredytacjami dla mediów, dotyczą (oprócz posłów i pracowników PE) głównie gości posłów, wycieczek i lobbystów.

Z perspektywy zasad jawności prac europarlamentu niezwykle ważny jest też art. 195 regulaminu, który gwarantuje audiowizualną transmisję z obrad w czasie rzeczywistym. Później nagranie wraz z wielojęzycznym tłumaczeniem i sprawozdaniem z obrad jest udostępnianie na stronie internetowej PE do końca następnej kadencji, a ostatecznie trafia do archiwum.

36 Art. 115 regulaminu PE jest powołaniem się na dyspozycje z omawianych już artykułów TUE, TFUE i KPPUE.

37 Stanowiska w PE to Przewodniczący PE, wiceprzewodniczący, kwestorzy. Grupa ta tworzy Prezydium PE.

1.3. Rada Europejska (RE) i Rada Unii Europejskiej (RUE)

Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej (zbierająca się w różnych składach) są instytucjami Unii tworzonymi przez szefów rządów, głowy państw i członków rządów państw członkowskich. RE i RUE funkcjonują na podstawie swoich odrębnych regulaminów wewnętrznych. Organy te posiadają wspólne siedziby, gdzie organizowane są spotkania i posiedzenia: w Brukseli i Luksemburgu, współdzielą infrastrukturę (np. centrum prasowe w Brukseli) i oferowane usługi³⁸ oraz sformułowane zasady dotyczące współpracy z mediami oraz zasady działania mediów w swych siedzibach. Niejednokrotnie zatem w licznych dokumentach, instrukcjach, zestawach zasad czy informatorach dla mediów pojawiają się łącznie RE i RUE, albo RE i Rada lub tylko Rada (chodzi o RUE). Z perspektywy prowadzonej analizy w jej części dotyczącej infrastruktury i działań dziennikarzy nie ma to wpływu na kwestie odpowiedzi na pytanie o zasady i realizacje polityki udostępniania informacji i współpracy z mediami, gdyż podstawy traktatowe takich działań, w tym jawności dokumentów i prac (uszczegółowione w rozporządzeniu z 2001 roku) są tożsame z tymi, które obowiązują również Parlament Europejski (jak i inne organy UE) i opisanymi powyżej (np. regulacja zasad dostępu do dokumentów UE w drodze omawianego w tej książce rozporządzenia PE i Rady). Stąd też, skoro są to elementy współdzielone przez PE i RE oraz RUE nie będą tu omawiane ponownie.

Natomiast RE i RUE działają w innych siedzibach niż PE i na podstawie własnej infrastruktury, więc zasady wewnętrznej organizacji prac mediów i korzystania z oferowanych mediom usług rady ustalają

38 Por. Tabela 1 w niniejszym rozdziale.

w większości wypadków samodzielnie. Pewnym wyjątkiem jest jedynie kwestia akredytacji międzyinstytucjonalnej (o czym będzie jeszcze mowa w pkt. 2.2 i 2.3 niniejszego rozdziału). Taka szczególna akredytacja wymagana jest na przykład do obserwowania szczytów Rady Europejskiej. Wówczas zainteresowani dziennikarze muszą zgłaszać się z wnioskami o akredytację najpóźniej do ok. miesiąca przed terminem obrad (jest to każdorazowo dokładnie określone, co do dnia i godziny).

Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej opierają swą politykę informacyjną na kilku wewnętrznych regulacjach, traktujących głównie o przebiegu prac i na dokumentach w typie „przewodników” dla mediów. Nie poświęcają przy tym tak wiele uwagi (w dokumentach) współpracy z mediami, jak czyni to Parlament Europejski. Kluczowe zatem materiały to:

1. Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej (RE)³⁹
2. Regulamin wewnętrzny Rady Unii Europejskiej (RUE)⁴⁰
3. *Jawność i przejrzystość prac Rady* – nota informacyjna Sekretariatu Generalnego RUE z 2011 roku⁴¹
4. Informator dla prasy z 2009 roku, sygnowany przez RUE, dotyczy też RE⁴²

39 Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (Dz.Urz. UE 2009/L315/51).

40 Decyzja Rady dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.Urz. UE 2009/L 325).

41 Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, *Jawność i przejrzystość prac Rady*, <https://www.consilium.europa.eu/media/29352/sn02860-re01pl-11-pub.pdf> (2.03.2019).

42 *Media Guide. Practical information. Council Guide VII*, https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/council_media_guide.pdf (2.03.2019).

5. Regulacje dotyczące zasad korzystania z centrum prasowego, wydane w 2017 roku, sygnowane przez RUE, dotyczą też RE⁴³
6. Przewodnik po centrum prasowym w Luksemburgu z 2018 roku, wydany przez RUE⁴⁴
7. Cyklicznie publikowane przewodniki dla prasy wydawane przez Radę Europejską w związku z jej posiedzeniami (szczytami), np. z 2017 roku⁴⁵.

Dodatkowe dokumenty dotyczące informacji i zasad dla mediów w czasie nieformalnych spotkań, zjazdów, posiedzeń etc. wydawane są w ramach cyklicznie sprawowanej przez kolejne państwa członkowskie UE prezydencji w Radzie. Przykładem jest dokument wydany w ramach prezydencji austriackiej, przypadającej na drugą połowę 2018 roku, posiadającej swą „prezydencką” siedzibę wraz z centrum medialnym w Wiedniu i współpracującą z austriackim nadawcą publicznym ORF⁴⁶.

W interesującym dla tej książki aspekcie regulaminy RE i RUE różnią się w kwestii jawności obrad obu gremiów (wstęp dla publiczności, a więc i mediów), a zbliżają do siebie w kwestii braku jakichkolwiek regulacji dotyczących bezpośrednio współpracy z mediami. Te ostatnie sprawy są regulowane wyłącznie zasadami wewnętrznymi formułowanymi przez Sekretariat Generalny Rady (o czym będzie mowa w pkt. 2.3 niniejszego

43 *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum prasowym*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32481/press-centre-rulespl17.pdf> (2.03.2019).

44 *Council of the European Union in Luxembourg – European Convention Center Luxembourg*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32382/guide-luxembourg-en-web.pdf> (2.03.2019).

45 *European Council press guide*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32132/2017-12-euco-press-guide-en.pdf> (2.03.2019).

46 *Media Guide. Austrian Presidency of the Council of the European Union 1. July – 31. December 2018*, <https://www.eu2018.at/dam/jcr:ba3b9412-41ac-43e1-8c8f-2796f748996b/eu2018at%20Media-Guide.pdf> (2.03.2019).

rozdziału), który w swych kompetencjach posiada m.in. zarządzanie sprawami dostępu do budynków i korzystania z infrastruktury medialnej⁴⁷.

Na podstawie Regulaminu RE stwierdzić należy, że Rada nie do końca realizuje politykę dążącą do jawności prac. Choć w dokumencie tym następuje powołanie się na TFUE, zawierający przepisy dotyczące przejrzystości prac organów UE, to w regulaminie RE o otwartości prac mowy nie ma. Artykuł 4 pkt 3 regulaminu RE stanowi bowiem, że posiedzenia tej rady nie są jawne, a art. 11 mówi, że: „treść obrad Rady Europejskiej jest chroniona zobowiązaniem do zachowania tajemnicy służbowej, o ile Rada Europejska nie postanowi inaczej”.

O udostępnianiu informacji z głosowań RE traktuje art. 10 jej regulaminu. Po pierwsze, RE może zgodnie z zasadami traktatowymi, w odpowiednim trybie, udostępnić publicznie wyniki głosowania wraz z objaśnieniami, oświadczeniami i punktami włączonymi do protokołów z danego posiedzenia, które dotyczą decyzji, nad którą głosowano. Po drugie, RE może udostępniać swoje dokumenty w trybie publicznego dostępu, regulowanym szczegółowo przez regulamin RUE. A więc w tej kwestii obie rady kierują się tymi samymi regulacjami (art. 10 pkt 2).

Z kolei w przypadku regulaminu Rady Unii Europejskiej (działającej w różnych składach, złożonych z ministrów rządów państw członkowskich, właściwych merytorycznie dla rozpatrywanej problematyki) kwestia jawności prac została omówiona szerzej. Co do zasady posiedzenia Rady z jednej strony są jawne i dostępne dla publiczności, a więc i dla mediów (art. 5 pkt 1. oraz art. 7 pkt 1 regulaminu RUE), jeżeli są to posiedzenia poświęcone realizacji uprawnień prawotwórczych RUE (ustawodawcze). W innych wypadkach posiedzenia są niejawne, jeśli

47 Sekretariat Generalny Rady, <https://www.consilium.europa.eu/pl/general-secretariat/> (2.03.2019).

mówimy o publiczności czy mediach. Z drugiej jednak strony sam wstęp na posiedzenia Rady nie jest w ogóle niemożliwy. Uprawnienia do tego przepustka wydana przez Sekretariat Generalny (art. 5 pkt 4) i w regulaminie nie ma wskazań, kto jest lub kto nie jest uprawniony do jej otrzymania. Wydaje się jednak, że takie przepustki muszą być wydawane w ścisłym porozumieniu z osobami przewodniczącymi konkretnym posiedzeniom, gdyż konieczna jest ocena, czy posiedzenie w związku z jego tematyką i celami będzie miało status jawnego czy nie. Z jawnych, otwartych dla publiczności posiedzeń RUE przeprowadzana jest publiczna transmisja, jest to także rejestrowane i udostępniane na stronie internetowej Rady (art. 7 pkt 3).

Dodatkowo kwestie otwartych dla publiczności obrad RUE i jawnych debat reguluje art. 8 regulaminu Rady. Stanowi on, że posiedzenia są jawne również, gdy:

1. Rada po raz pierwszy obraduje nad nowymi, ważnymi wnioskami o charakterze nieustawodawczym, które jednak dotyczą przepisów prawnie wiążących kraje UE, np. rozporządzenia, dyrektywy (art. 8 pkt. 1)⁴⁸;
2. Rada (lub Komitet Stałych Przedstawicieli) może w głosowaniu zdecydować, że odbywać się będzie debata jawna, gdyż dotyczyć ma ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli (art. 8 pkt 2)⁴⁹;
3. Przeprowadzane są jawne debaty tzw. orientacyjne, dotyczące 18-miesięcznego programu działań Rady do Spraw Ogólnych oraz priorytetów innych składów Rady; również debaty dotyczące programów

48 Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, *Jawność i przejrzystość...*, dz. cyt., s. 2.

49 Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, *Jawność i przejrzystość...*, dz. cyt., s. 2.

rocznych, pięcioletnich KE i rocznej strategii politycznej KE są jawne (art. 8 pkt 3)⁵⁰.

Jawne debaty i otwarte obrady są odpowiednio i wyraźnie oznaczane w wysyłanych członkom porządkach obrad oraz przeprowadza się publiczne transmisje z ich przebiegu (art. 8 pkt 4). Odpowiada za to Sekretariat Generalny Rady, który ma podjąć wszelkie działania, umożliwiające właściwe wykonanie przepisów dotyczących jawności i otwartości, co oznacza np. organizowanie transmisji audiowizualnych we wszystkich językach urzędowych UE na stronie internetowej Rady.

Jak wspomniałem, w Regulaminach RE i RUE nie zawarto przepisów bezpośrednio dotyczących pracy dziennikarzy i mediów w siedzibach tych organów. Jedynie w cytowanych kilkakrotnie objaśnieniach Sekretariatu Generalnego odnośnie do RUE znaleźć można informację, że „przed każdym posiedzeniem Rady, w jego trakcie i po nim odbywają się ważniejsze briefingi prasowe”⁵¹. Element ten jest przykładem, że RE i RUE prowadzą politykę informacyjną, wykraczając poza wąsko zakrojone ramy swych wewnętrznych regulaminów. Jest to jednak działalność wciąż dużo skromniejsza, niż ta realizowana przez Parlament Europejski, co zostanie przedstawione w 2 i 3 punkcie tego rozdziału.

50 Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, *Jawność i przejrzystość...*, dz. cyt., s. 2.

51 Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, *Jawność i przejrzystość...*, dz. cyt., s. 2, s. 4.

2. Dziennikarze i media w siedzibach organów

2.1. Sejm RP – zasady pracy dziennikarzy i próba ich zmian w 2016 roku

Dokumentem określającym możliwości funkcjonowania dziennikarzy w Sejmie jest wielokrotnie do dziś (styczeń 2020) nowelizowane zarządzenie Marszałka Sejmu z 2008 roku. Pomimo sygnalizowanych już w tej książce wątpliwości co do możliwości regulowania takich kwestii w drodze zarządzenia marszałka (a nie regulaminem Izby), jest to jednak źródło podstawowych zasad, których przestrzeganie warunkuje w ogóle możliwość wstępu i pracy mediów w Sejmie. Dokument ten określa przede wszystkim:

- rodzaje i tryb przyznawania kart prasowych dziennikarzom i kart wstępu dla obsługi technicznej dziennikarzy (§30–37); karty są stałe, okresowe lub jednorazowe; ich wystawianiem zajmuje się Komentant Straży Marszałkowskiej we współpracy z Centrum Informacyjnym Sejmu;
- wejścia i miejsca, gdzie mogą przebywać dziennikarze (m.in. loża prasowa na galerii sali posiedzeń); media mają zakaz wejścia do sali posiedzeń i kuluarów w czasie obrad, podobnie jak do Domu Poselskiego (z pewnymi wyjątkami);
- możliwości ograniczenia wstępu i przebywania w budynkach Sejmu decyzją Marszałka (§21; §66; §67);

- zadania Centrum Informacyjnego Sejmu jako jednostki odpowiedzialnej za współpracę z mediami⁵² (§19, §32–35, §38);
- dokładne miejsca organizowania konferencji prasowych w budynku głównym Sejmu (sala 101, hall główny, hall przed Salą Kolumnową; §67a); w zarządzeniu nie wspomniano o Centrum Medialnym, otwartym w 2016 roku specjalnie na potrzeby m.in. konferencji prasowych; z treści ust. 2 §67a wynika, że aby zrobić tam konferencję prasową organizatorzy muszą uzyskać specjalne zezwolenie Marszałka Sejmu;
- co do zasady fotografowanie, filmowanie i przeprowadzanie wywiadów jest zabronione w Domu Poselskim (wyjątki: Sala Konferencyjna i sale komisji), w Czytelni Biblioteki Sejmowej i w punktach gastronomicznych na terenie Sejmu; Marszałek Sejmu może jednak wyrazić na to zgodę (§68).

W Sejmie funkcjonują ustalone zarządzeniem (wskazane wyżej), ale i zwyczajowe miejsca pracy dziennikarzy jak tzw. stolik medialny (w halu budynku C–D na I p.), usytuowany nieopodal sali 101. W 2016 roku Marszałek Sejmu zamierzał wprowadzić zmiany w zasadach pracy mediów w Sejmie (poprzez zmianę omówionego wyżej zarządzenia), m.in. w kwestii miejsc, gdzie wolno dziennikarzom przebywać. Spotkało się to z gwałtownymi protestami mediów i oskarżeniami o próby wyrzucenia ich z parlamentu⁵³. Mediom zaoferowane zostało wspomniane nowe

52 *Zadania Centrum Informacyjnego Sejmu*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=9271DDBDD71DD99DC1257EF3004E9BDF> (24.11.2018).

53 A. Godzwon, „*Nowe Centrum Medialne*”. *Szereg manipulacji i przekłamań w dokumencie Kancelarii Sejmu*, <https://oko.press/nowe-centrum-medialne-szereg-manipulacji-przeklamam-dokumentem-kancelarii-sejmu/> (25.11.2018); T. Pietryga, *Media w Sejmie: o co ta awantura*, <http://www.rp.pl/Media/161219205-Media-w-Sejmie-o-co-ta-awantura.html> (25.11.2018); ES, *Wielkie zmiany dla dziennikarzy w Sejmie*, <http://niezalezna.pl/90763-wielkie-zmiany-dla-dziennikarzy-w-sejmie> (25.11.2018).

Centrum Medialne, mieszczące się w budynku F (kilka minut marszu od głównego budynku C–D). Planowano jednak wprowadzenie znaczących ograniczeń możliwości poruszania się dziennikarzy po głównym gmachu C–D. Prawo to przysługiwałoby tylko Stałym Korespondentom Parlamentarnym (maksymalnie dwie osoby na redakcję mogłyby otrzymać taki status). Reszta dziennikarzy, wyposażonych w karty prasowe, mogłaby mieć dostęp tylko do Centrum Medialnego, lecz taki dostęp nie równałby się samodzielnemu, bezpośredniemu dostępowi do informacji, dostępowi do posłów, organów Sejmu i bezpośredniego obserwowania ich prac, gdyż dziennikarze przebywający w CM mogliby tylko oczekiwać na to, czy posłowie zechcą do nich przyjść. Zmiany oznaczałyby też zupełną zależność od działań realizatorów transmisji audiowizualnej z sali posiedzeń i z komisji (którzy są pracownikami Sejmu, a nie mediów), ponieważ Stałym Korespondentom Parlamentarnym nie wolno byłoby rejestrować obrazu i dźwięku z galerii sali posiedzeń⁵⁴. Nie ulega wątpliwości, że CM oferuje (gdyż istnieje i jest do dyspozycji mediów) techniczne warunki pracy dziennikarskiej (choć krytykowana jest na przykład wielkość niektórych pomieszczeń)⁵⁵, co jednak nie rekompensowało planowanych utrudnień w dostępie do informacji. I paradoksalnie, jak wspomniano wyżej, zgodnie z omawianym zarządzeniem Marszałka w CM nie można swobodnie organizować konferencji i briefingów, ponieważ nie jest to miejsce wymienione w przepisach.

54 *Nowe Centrum Medialne*, <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/EPIA-AGMN-5J/%24File/Informacja%20na%20temat%20zmian%20w%20organizacji%20pracy%20medi%C3%B3w%20w%20Parlamencie.pdf> (25.11.2018).

55 A. Gabka, A. Smosarski, *Puste centrum medialne Sejmu. Ile kosztowało? Nie wiadomo*, <http://www.superstacja.tv/wiadomosc/2017-01-10/puste-centrum-medialne-sejmu-ile-kosztowalo-nie-wiadomo/> (25.11.2018).

Medialna krytyka i nagłośnienie proponowanych zmian doprowadziło do zainteresowania się sprawą posłów opozycji, którzy w czasie debaty sejmowej nad projektem budżetu na 2017 roku wielokrotnie w swych wypowiedziach apelowali do większości parlamentarnej i Marszałka Sejmu o wycofanie się z planowanych zmian (tj. „przesunięcia” mediów niemal całkowicie do nowego Centrum Medialnego i ograniczenia możliwości przebywania i pracy w gmachu głównym). Ostatecznie sprawa dostępu dziennikarzy do Sejmu skutkowałą w czasie tego posiedzenia licznymi spięciami pomiędzy Marszałkiem Sejmu a posłami opozycji parlamentarnej, aby w rezultacie doprowadzić do zablokowania mównicy i decyzji Marka Kuchcińskiego o przeniesieniu obrad do innej sali (kwestia tych dalszych obrad, jak i nieuprawnionych „ataków” posłów na Marszałka Sejmu⁵⁶, po wykluczeniu posła Michała Szczerby, nie będzie już jednak omawiana).

W czasie 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 roku przeprowadzono trzecie czytanie rządowego projektu budżetu na rok 2017, w ramach sprawozdania Komisji Finansów Publicznych, do przegłosowania były liczne poprawki⁵⁷. Jeszcze przed rozpoczęciem obrad nad punktem 7. porządku dziennego, kilka minut po godz. 14., część posłów klubu

56 L. Bielecki, *Prawo a nieformalne reguły rywalizacji o władzę na przykładzie próby przesilenia politycznego w dniu 16.12.2016 r. w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018 nr 7–8, s. 34.

57 Całość tego zagadnienia omawiam na podstawie materiałów źródłowych (chyba, że osobnym przypisem wskazano inaczej): Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kancelaria VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDEC4532500C125808B0071DB52/%024File/33_a_ksiazka_bis.pdf (26.11.2018); *Posiedzenie nr 33, 2016-12-16 – retransmisja*, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisja.xsp?documentId=BBD0BCDEC4532500C125808B-0071DB52&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (26.11.2018).

Nowoczesna pozowała w ławach poselskich do fotografii z kartami z napisem #WolneMediawSejmie. Po wystąpieniu posła sprawozdawcy, już pierwsza poseł Joanna Scheuring-Wielgus zaapelowała:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Szanowni Posłowie! Zgodnie z art. 184 regulaminu chciałabym złożyć wniosek o przerwę, abyśmy mogli gromkimi brawami podziękować wszystkim dziennikarzom za ich pracę, którą mogli tutaj w Sejmie godnie wykonywać przez ostatnie lata.

W tym momencie Marszałek po raz pierwszy w czasie tej debaty stwierdził, że naruszony został regulamin Sejmu. W ciągu kolejnych 25 minut Marek Kuchciński wielokrotnie upominał posłów, wskazując, że ich wypowiedzi: nie są wnioskami formalnymi, albo nie są pytaniami, albo że nie dotyczą tematu debaty. Kolejni posłowie – Jan Grabiec i Sławomir Nitras wypowiadali się w podobny sposób jak pierwsza z posłanek (w ramach zgłaszania wniosków formalnych o przerwę), żądając wyjaśnienia w sprawie planowanych ograniczeń dla mediów lub nawet podjęcia przez Sejm uchwały zobowiązującej Marszałka do zorganizowania debaty na ten temat. Pomiędzy godziną 14:50 a 15:11 z 15 wypowiadających się posłów aż 9 dodawało do swej wypowiedzi słowa dotyczące proponowanych zmian w sytuacji dziennikarzy w Sejmie. Poseł Grabiec powoływał się na uregulowania konstytucyjne odnośnie do przebywania mediów w Sejmie. Poseł Krystyna Skowrońska jako pierwsza na zakończenie swej wypowiedzi użyła słów: „I dziennikarze muszą zostać w Sejmie”, które następnie w niemal niezmienionej formule starali się zamieszczać na końcu swych wystąpień niemal wszyscy kolejno zabierający głos posłowie opozycyjni (Krystyna Szumilas, Włodzimierz Nykiel, Lidia Gądek). W kilku wypadkach po usłyszeniu choć fragmentu tych słów Marszałek wyłączał mówcy mikrofon. Poseł Witold Zembaczyński

wywiesił na mównicy kartkę z napisem #WolneMediawSejmie i starał się swej wypowiedzi nadać żartobliwą formę, ale również jemu mikrofon został wyłączony. Chwilę później poseł Krystian Jarubas (PSL) ponownie umieścił na mównicy przed sobą kartkę ze wspomnianym sloganem, następnie zakończył wypowiedź stwierdzeniem: „A kolejne pytanie jest od dziennikarzy, Panie Marszałku...”. W tym momencie mikrofon został mu wyłączony, a Marszałek stwierdził, że wypowiedź nie miała związku z tematem omawianej poprawki. W tym czasie także na ławach, zajmowanych przez posłów Nowoczesnej, były karki z napisami #WolneMediawSejmie.

Kiedy na mównicę wszedł poseł Szczerba, tak jak poprzednicy wywiesił przed sobą kartkę ze sloganem (chwilę wcześniej zdjętą przez pracownika Sejmu). Na sali posiedzeń wśród posłów opozycji parlamentarnej panowało ogólne poruszenie. Część z nich krzyczała: „Wolne media!”, w praktyce uniemożliwiając Szczerbie wypowiedź (choć poseł sam trochę do takich reakcji zachęcał). Następnie Szczerba pokazał, że nie słyszy, co mówi do niego Marszałek. Jednak zniecierpliwiony Kuchciński przywołał posła do porządku, stwierdzając, że zakłóca obrady. Wówczas poseł Szczerba zaczął mówić do mikrofonu, że Marszałka nie słyszy, ale sposób i treść późniejszej wypowiedzi budzi wątpliwość, czy naprawdę nie słyszał. Trudno też stwierdzić, czy zdanie: „Ja Pana Marszałka nie słyszę, Panie Marszałku”, miało znaczyć: „Ja Pana nie słucham, albo ja Pana nie będę słuchał, albo udaję, że Pana nie słyszałem”. Następnie kiedy poseł familiarnie zwrócił się do Marszałka („Panie Marszałku kochany!”), na sali wybuchł śmiech, a Marszałek wyłączył posłowi mikrofon. Szczerba próbował mówić bez włączonego mikrofonu, a Marszałek po raz drugi względem niego stwierdził, że według regulaminu uniemożliwia on prowadzenie obrad. Mikrofon włączono i poseł ponownie zaczął mówić, ale Marszałek zniecierpliwiony treścią

(padło jedynie kilka słów) wypowiedzi upomniał go po raz trzeci i wykluczył go z obrad, na podstawie przepisów regulaminu Sejmu. Poseł miał opuścić salę obrad. Marszałek przy głosach zarówno oburzenia, jak i aplauzie zarządził przerwę.

W mojej opinii posłowie opozycji poruszyli istotną kwestię zasad dostępności dziennikarzy do parlamentarzystów i do informacji w Sejmie. Wykorzystali do tego czas debaty budżetowej, więc rzeczywiście wypowiedzi były częściowo nie na temat, lecz jednocześnie dawało im to możliwość zasygnalizowania ważkości kwestii mediów w parlamencie w obecności całego Sejmu i przy uwadze mediów (debata o budżecie). Powstałe w związku z ich wypowiedziami „zakłócenia” dla przebiegu obrad, przy dyscyplinujących działaniach Marszałka (wyłączanie mikrofonu), były minimalne, niemalże niezauważalne w kontekście wielogodzinnnych prac w sali plenarnej. Uważam, że Marszałek Sejmu nadużył przysługujących mu uprawnień, gdyż o ile dbanie o przebieg obrad jest jego obowiązkiem, to nie było faktycznych podstaw do wykluczenia posła Szczerby. Pierwsze i drugie upomnienie nastąpiło w sytuacji, gdy poseł nic właściwie jeszcze nie powiedział. Obserwując nagranie z posiedzenia, nie można dopatrzeć się jakkolwiek działań posła uniemożliwiających prowadzenie obrad. Trzecie upomnienie można ewentualnie uznać za uzasadnione (poseł nie przeszedł od razu do rzeczy i Marszałek mógł uznać, że odbiega od tematu debaty), lecz tak naprawdę padło tylko kilka słów, pół zdania. Dlatego według mnie przyczyny wykluczenia (choć nie jego podstawy prawne) są wątpliwe. Formalnie Marszałek wypełnił zapis art. 175 regulaminu Sejmu (procedura upominania i ewentualnie wykluczenia posła). Jeśli uznajemy, że ma on pełną, absolutną swobodę w uznawaniu, kiedy poseł uniemożliwia prowadzenie obrad i że wystarczy do tego 2, 3, czy 10 słów odbiegających od tematu debaty, to działanie Marszałka było uzasadnione. Ale z zapisu audiowizualnego

i stenogramu nie wynika, aby poseł Szczerba realnie utrudniał obrady. To bardziej gwar na sali i przerywanie przez Marszałka przeszkadzały posłowi w ogóle w sformułowaniu wypowiedzi. Poza ponownym wywieszeniem kartki z napisem #WolneMediawSejmie i gestem uniesionej ręki z palcami ułożonymi w kształt litery „V” poseł nie powiedział słowa na temat mediów, a właśnie dodawane słowa o dziennikarzach podczas wystąpień w Sejmie Marszałek od pewnego czasu określał jako niemające związku z przedmiotem obrad.

Według Leszka Bieleckiego określone w regulaminie Sejmu „uniemożliwienie prowadzenia obrad” oznaczać może m.in. „**uporczywe** [podkreślenie JŻ] wystąpienie posła, które nie dotyczy przedmiotu obrad, czyli danego punktu porządku dziennego”⁵⁸, a ponadto „**ostentacyjne** i **uporczywe** [podkreślenia JŻ] ignorowanie uwag i poleceń marszałka sejmu”⁵⁹ i „**ostentacyjne** [podkreślenie JŻ][...] odbieganie od przedmiotu obrad”⁶⁰. Między innymi w takich wypadkach Marszałek przy zastosowaniu procedury z art. 175 regulaminu może, według cytowanego autora, wykluczyć posła z obrad. Jednakże działań posła Szczerby nie można określić uporczywymi czy ostentacyjnymi. Wystąpił on raz i spędził na mównicy około minuty, a ponadto „broniał się” (stenogram na to wskazuje), że jego wypowiedź będzie dotyczyła finansowania centrum muzyki, a więc kwestii budżetowej. Marszałek dwa razy przywołał posła „do porządku”, nawet zanim zdołał on sformułować jedno zdanie, a potem wykluczył z obrad. Nie ma tu żadnej uporczywości w uniemożliwianiu obrad. Nie odmawiam Marszałkowi prawa do działania zgodnie z przepisami i regulaminem, więc zgadzam się z opinią, że działania

58 L. Bielecki, *Prawo a nieformalne...*, dz. cyt., s. 39.

59 L. Bielecki, *Prawo a nieformalne...*, dz. cyt., s. 35.

60 L. Bielecki, *Prawo a nieformalne...*, dz. cyt., s. 36.

kierującego obradami były legitymowane prawnie⁶¹. Marszałek ma pełne wynikające z przepisów uprawnienia do stosowania określonych działań organizujących właściwą pracę Sejmu, przywoływania posłów, kierowania pracami w taki sposób, aby były merytoryczne i postępowały naprzód. Z pewnością Marszałek poczuł, że posłowie opozycji przesadzają i faktycznie, patrząc całościowo, zachowania ich mogły być irytujące. Ale zachowania te po pierwsze, nie uniemożliwiły prowadzenia obrad. Po drugie nie były działaniami tylko Szczerby. Poprzez wypowiedzenie przez posła jednego zdania poza tematem nie doszło do obstrukcji pracy Sejmu. Tym bardziej, że całościowo odbieganie od tematu i głoszenie hasła, że „dziennikarze powinni wrócić do Sejmu” (czego poseł Szczerba w zasadzie nie powiedział) dotyczyło istotnych kwestii funkcjonowania Sejmu jako organu władzy publicznej wyłanianego w wyborach powszechnych, tyczyło się dostępu obywateli do informacji o pracach izby i możliwości swobodnego relacjonowania jej prac przez media. Posłowie opozycji wprawdzie wykorzystali debatę budżetową dla celów zaznaczenia swego sprzeciwu wobec proponowanych zmian w funkcjonowaniu mediów w parlamencie (bo oba wydarzenia zbiegły się czasowo), ale działania te na pewno nie powodowały uniemożliwiania obrad. Stąd nie zgadzam się z drugą opinią Bieleckiego, że działania posła były karygodne i usprawiedliwiający decyzję Marszałka⁶². Twierdzę wręcz, że to Marszałek Sejmu swoją jednak pochopną decyzją (do której miał prawo, ale ja oceniam ją jako nieznajdującą uzasadnienia w działaniach posła Szczerby) przyczynił się do eskalacji zdarzeń. Z pewnością działał zgodnie z przepisami i w duchu swojej konstytucyjnej pozycji, w celu zagwarantowania właściwego przebiegu prac, ale uważam, że spoczywa

61 L. Bielecki, *Prawo a nieformalne...*, dz. cyt., s. 35.

62 L. Bielecki, *Prawo a nieformalne...*, dz. cyt., s. 35.

na nim większa odpowiedzialność niż na „zwykłym” pośle, i że w tej konkretnej sytuacji zastosowanie drastycznego środka w postaci wykluczenia było niewłaściwe. Poseł nie uniemożliwił prowadzenia obrad, a to działanie Marszałka doprowadziło *de facto* do ogromnego nagłośnienia całej sprawy, tym samym przyczyniając się ostatecznie do porażki pomysłu Marszałka Sejmu, co do zmiany zasad pracy dziennikarzy w siedzibie izby.

2.2. Parlament Europejski – zasady pracy dziennikarzy

Z perspektywy możliwości wykonywania swoich obowiązków przez dziennikarzy kluczową jednostką PE jest Dyrekcja ds. Środków Przekazu, która przyznaje akredytacje prasowe do PE, czuwa nad działalnością dziennikarzy w parlamencie (łamanie zasad oznacza natychmiastowe odebranie akredytacji), ma za zadanie ułatwiać pracę mediom, a także prowadzi monitoring zawartości mediów oraz organizuje kampanie informacyjne⁶³. Natomiast dziennikarze stale pracujący w siedzibach organów UE (PE, Komisja Europejska, Rada Europejska; w Strasburgu, Brukseli, Luksemburgu) mogą ubiegać się o roczną akredytację międzyinstytucjonalną, upoważniającą do pracy (wejścia) do wszystkich ww. organów. Dokument taki wydaje Międzyinstytucjonalne Centrum Akredytacyjne (MCA), działające przy Komisji Europejskiej. Istnieją odrębnie sformułowane, choć bardzo zbliżone do siebie merytorycznie, zasady

63 *Directorates-General. Directorate-General for Communication*, <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/directorates-general/comm> (21.02.2019).

przyznawania akredytacji przez PE⁶⁴ i MCA⁶⁵. Poza wymogami czysto formalnymi (okazanie dokumentów, złożenie wniosku, posiadanie legitymacji prasowej etc.) instytucje UE, w tym PE (*Media Accreditation office* przy wspomnianej wyżej Dyrekcji) wymagają, aby przy rocznych akredytacjach wykazać faktyczną potrzebę jej posiadania poprzez udokumentowanie zajmowania się stałym relacjonowaniem pracy organów UE, posiadać potwierdzenie z zatrudniającej redakcji (np. pismo od redaktora naczelnego), a nawet wskazać, że dziennikarstwo jest głównym źródłem utrzymania⁶⁶ (choć nie określono, w jaki sposób należy to wykazać, skoro nie ma takich rubryk we wniosku o akredytację)⁶⁷. Podobne zasady dotyczą dziennikarzy – współpracowników mediów, działających na podstawie innych kontraktów niż umowa o pracę. Muszą oni wykazać stałą współpracę z mediami i stałe zajmowanie się sprawami UE.

Warunki przyznawania akredytacji dotyczą jednak nie tylko osób, ale także mediów, dla których osoby te pracują. Środek przekazu jako instytucja winien bowiem:

- być niezależną redakcyjnie, komercyjną (*commercial*) organizacją (co stawia pod znakiem zapytania media publiczne), niepoddaną ograniczeniom;
- mieć jawne źródła i sposoby finansowania;
- dostarczać (rozpowszechniać) informacji o działalności instytucji UE;
- w przypadku mediów internetowych dodatkowo wymagane jest, aby strona internetowa była profesjonalnym serwisem spełniającym

64 *Akredytacja mediów*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/accreditation> (12.01.2019).

65 *Annual media accreditation to EU institutions...*

66 *Rules for media accreditation...*, dz. cyt., s. 2.

67 *Formularz akredytacji rocznej*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/Accreditations/PRESS_ACCREDITATION_2018.pdf (26.11.2017).

ww. kryteria, posiadającym realnie istniejący, dokładny i możliwy do sprawdzenia adres siedziby i numer telefonu; ponadto większość informacji w serwisie muszą stanowić oryginalne treści, a serwis musi relacjonować sprawy UE i być aktualizowany przynajmniej raz na tydzień⁶⁸.

Nie dopuszcza się do akredytacji medialnej organizacji lobbyin-gowych, redaktorów witryn organizacji non-profit, organizacji poza-rządowych, serwisów zespołów typu think-tank, czy grup interesów. W szczególnych przypadkach PE i MCA zastrzegły sobie prawo do weryfikowania zgłoszenia w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Dziennikarzy i Stowarzyszeniu Dziennikarzy Parlamentu Europejskiego, zwrócenia się do Dyrekcji PE ds. Bezpieczeństwa, a także żądania od ubiegających się dziennikarzy dodatkowych dokumentów, w tym wykazania, że media dla których pracują spełniają ww. kryteria (na posta-wie tego zapisu PE może też zażądać np. dokumentów poświadczających zatrudnienie danej osoby jako dziennikarza w redakcji).

Zasady pracy dziennikarzy w siedzibach Parlamentu Europejskiego są szczegółowo określone. Nie tylko bowiem wstęp na tereny PE podlega ograniczeniom i jest ściśle regulowany, lecz także to, w jakich miejscach wolno dziennikarzom przebywać (i najczęściej też ekipom technicznym, ale nie zawsze, część miejsc dostępna jest tylko dla dziennikarzy *sensu stricto*), czy kiedy i pod jakimi warunkami można dokonywać nagrywania (rejestracji) obrazu i dźwięku. Według informacji samego PE tak szczegółowo sformułowane przepisy wewnętrzne istnieją od roku 2005, kiedy to Prezydium Parlamentu wydało pierwsze decyzje na ten temat⁶⁹.

68 *Annual media accreditation...*, dz. cyt.; *Rules for media accreditation...*, dz. cyt., s. 1–2; *Conditions for annual EU inter-institutional media accreditation...*, dz. cyt., s. 1.

69 „Decyzja” jest tu formalnym dokumentem wydawanym przez Prezydium, jako organ zajmujący się zadaniami administracyjnymi, organizacyjnymi i finansowymi

We wrześniu 2005 roku ukazały się regulacje dotyczące zasad działania fotografów i ekip telewizyjnych działających w budynkach PE w Brukseli i Strasburgu⁷⁰. Przepisy te odnosiły się ściśle do filmowania, fotografowania i rejestrowania dźwięku, a nie do tego, jaki jest formalny status osób wykonujących te czynności. W zasadzie prawie nie było tu mowy o „dziennikarzach”, a więc możliwość podejmowania przedmiotowych czynności nie musiała być ograniczona tylko do ludzi zatrudnionych w mediach i akredytowanych jako dziennikarze, choć część przepisów jednak bezpośrednio do nich się odnosiła.

Kolejne artykuły zawarte w tej decyzji (od 1 do 5 włącznie) poświęcone były kluczowym regułom obowiązującym osoby rejestrujące obraz lub dźwięk:

- artykuł 1 – wskazywał na konieczność posiadania zezwolenia (nie użyto pojęcia „akredytacji dziennikarskiej”) na działalność w siedzibie parlamentu, wydanego przez jednostkę ds. audiowizualnych PE;
- artykuł 2 – regulował szczegółowo uwarunkowania rejestracji obrazu i dźwięku; w czasie sesji plenarnych PE operatorzy i fotografowie posiadający przepustkę typu T („trybuna”), mieli dostęp do galerii nad salą obrad, nie wolno jednak było stosować dodatkowego oświetlenia i lamp błyskowych; ponadto rejestracja możliwa była też w czasie każdej organizowanej w PE konferencji prasowej, następnie w czasie różnych oficjalnych spotkań organizowanych w PE, ale za zgodą ich prowadzącego i większości uczestników; dalej w biurach posłów PE za ich zgodą, w ich obecności i na podstawie pisemnego zaproszenia wystosowanego przez posła; wreszcie w hallach budynków,

Parlamentu Europejskiego. Kiedy zatem w tekście mowa jest o decyzjach Prezydium PE zawsze należy to rozumieć w taki sposób, a nie w znaczeniu potocznym. Zob. *Regulamin Parlamentu Europejskiego...*, dz. cyt., art. 25.

70 *Rules governing photographers and television crews...*, dz. cyt.

przestrzeni wokół sal posiedzeń, w przejściach, korytarzach i innych dostępnych publicznie miejscach, ale pod warunkiem, że nagrywany poseł nie wyrazi sprzeciwu;

- artykuł 3 – formułował zakazy rejestracji obrazu i dźwięku w barach i restauracjach PE, w pobliżu sprzętu do kontroli bezpieczeństwa przy wejściach do budynków PE, w obszarach i biurach zarezerwowanych dla służb parlamentarnych, w tym [co podkreślono – JZ] tych przydzielonych do działu zajmującego się sprawami finansowymi posłów;
- artykuł 4 – nakazywał fotografom i ekipom telewizyjnym oraz „osobom towarzyszącym” (nie pojawiło się tu określenie „dziennikarzem”) działanie z poszanowaniem godności i prywatności wszystkich osób przebywających w budynkach PE;
- artykuł 5 – zakazywał stosowania ukrytych kamer i ukrytego sprzętu nagrywającego dźwięk.

Dopiero artykuły 6 i 7 posłużyły się wprost terminem „dziennikarze” i to w kontekście ewentualnych konsekwencji za łamanie wyżej omówionych zasad. Stąd też należy uznać, że zasady te, zawarte szczególnie np. w art. 4 i 5 dotyczą też dziennikarzy nienagrywających. Możliwe sankcje zostały wówczas zróżnicowane względem dziennikarzy akredytowanych na stałe (tu dopiero w pełni pojawiają się te pojęcia, art. 7) i dziennikarzy nieakredytowanych na stałe (art. 6). W przypadku poważnego naruszenia zasad przez osoby nieakredytowane na stałe, osoby te, jak i środki przekazu, dla których pracują, mogły zostać objęte zakazem filmowania i fotografowania w siedzibie PE na czas do 3 miesięcy lub na czas do dwóch lat, jeśli był to drugie lub kolejne naruszenie. Procedura zakładała, że nałożenie zakazu mogło nastąpić tylko w sytuacji uprzedniego umożliwienia zainteresowanym złożenia wyjaśnień w swojej sprawie.

W przypadku osób będących dziennikarzami na stałe akredytowanymi w Parlamencie Europejskim, posiadających międzyinstytucjonalną akredytację także przy Komisji Europejskiej i Radzie, przepisy wskazywały na możliwość uchylecia tej akredytacji (art. 7). Na wniosek kwestorów PE, służby prasowej PE lub służby ochrony PE wdrażana była procedura wycofania zezwolenia, przebiegająca według zasad uzgodnionych przez ograny UE (PE, KE, Radę) oraz organizacji International Press Association.

Decyzja z roku 2005 została zastąpiona dwoma nowymi, wzajemnie uzupełniającymi się dokumentami wydanymi przez Prezydium Parlamentu Europejskiego w latach 2015 i 2016. To dwie decyzje („instrukcje” – jak można by je obrazowo nazwać) dotyczące zasad nagrywania obrazu i dźwięku w budynkach europarlamentu. Pierwsza z 2015 roku, dotyczy dziennikarzy (nazywamy ją dalej decyzją A⁷¹), druga z 2016 roku, dotyczy osób niebędących przedstawicielami mediów (nazywamy ją dalej decyzją B⁷²). Jest to więc w pewnym sensie podobne zróżnicowanie, co we wcześniejszych przepisach, gdzie wskazywano na osoby akredytowane na stałe i nieakredytowane na stałe, niemniej jednak wyraźnie sformułowano już odrębność dziennikarzy i innych osób, które mogą prowadzić podobną działalność. Ponadto przepisy zostały przedredagowane, rozbudowane i ujęte w dwóch decyzjach (zamiast jednej).

Zarówno przedstawiciele mediów, jak i osoby chcące dokonywać „nagrań nieprzeznaczonych dla mediów” (tak w art. 2 ust. 2 decyzji B) muszą posiadać zezwolenia na dokonywanie tych czynności (art. 3 ust. 2 decyzji A i art. 2 ust. 2 decyzji B). Wydawane jest ono przez Dyрекcję

71 Zob. przepisy dotyczące nagrywania przez przedstawicieli mediów..., dz. cyt.

72 Zob. przepisy dotyczące nagrywania przez osoby niebędące przedstawicielami mediów..., dz. cyt.

ds. Środków Przekazu. Dodatkowo dziennikarze muszą posiadać akredytację wydaną przez PE lub Międzyinstytucjonalne Centrum Akredytacyjne (wtedy jest ona ważna także dla relacjonowania prac Komisji Europejskiej i Rady; art. 3 ust. 1 decyzji A), a „nie dziennikarze” – kartę wstępu (art. 2 ust. 1 decyzji B). W praktyce więc zasadnicza różnica pomiędzy tymi dwoma statusami (przedstawiciel mediów to „dowolna osoba zatrudniona lub samozatrudniona w branży mediów” – art. 1 ust. 2 decyzji A; osoba niebędąca przedstawicielem mediów „oznacza każdą osobę, która chce dokonać na terenie Parlamentu Europejskiego nagrań audiowizualnych, które nie są przeznaczone dla niezależnych organizacji medialnych opisanych w przepisach dotyczących akredytacji przy PE” – art. 1 decyzji B) polega, oprócz kwestii akredytacji (stała) karty wstępu (jednorazowa) na tym, że akredytowanym dziennikarzom, którzy posiadają zezwolenie od Dyrekcji ds. Środków Przekazu wolno rejestrować obraz i dźwięk bardziej swobodnie i w większej liczbie miejsc, to znaczy w miejscach wymienionych w art. 5 decyzji A:

- na trybunach sali obrad plenarnych;
- poza trybunami, na sali posiedzeń za zgodą prowadzącego obrady,
- w miejscach publicznych w pobliżu sali posiedzeń – korytarze, wejścia, łączniki;
- w Parlamentarium (budyńku dla wizytujących);
- za zgodą posła i ze „specjalnym zezwoleniem” (dostępny jest formularz wniosku analogiczny do tego z 2005 r.), także w biurze tego posła;
- w innych miejscach rejestrowanie jest możliwe po uzyskaniu „specjalnej zgody” (na wniosek) od Dyrekcji ds. Środków Przekazu.

Natomiast osoby niebędące przedstawicielami mediów otrzymują zezwolenie na nagrywanie ograniczone wyłącznie „do celów i w miejscach, w dniu oraz w czasie określonych w formularzu znajdującym się w załączniku” (art. 4 decyzji B). Osoby takie, aby wejść do parlamentu

muszą uzyskać specjalne zezwolenie (inne niż akredytacja) i jest to zezwolenie najczęściej jednorazowe (art. 2 instrukcji B – karta wstępu).

Wiele zasad jest jednak wspólnych dla obu tych grup osób i zostało zawartych w obu omawianych decyzjach. Nie wolno nikomu nagrywać bez zgody przewodniczącego w okresie przerw w pracy PE, gdy nie jest prowadzona działalność parlamentarna (art. 2. ust 3 decyzji A i art. ust. 4 decyzji B). Wszyscy nagrywający mają obowiązek bezwzględnie szanować prywatność i decyzje rozmówców (np. o zakończeniu wywiadu; art. 7 i 8 ust. 1 decyzji A; art. 6 i 8 ust. 1 decyzji B), nie wolno stosować ukrytych kamer i mikrofonów (art. 2 ust. 5 decyzji A i art. 2 ust. 4 decyzji B), należy zawsze uzyskać zgodę na nagrywanie indywidualnej rozmowy z pracownikiem PE i posłami (art. 8 ust. 2 decyzji A i art. 7 ust. 2 decyzji B).

Dokładnie tak samo, dla obu grup osób, wygląda kwestia bezwzględnych zakazów nagrywania (art. 6 decyzji A i art. 5 decyzji B). Zakazy te bazują na wcześniejszych, sformułowanych w decyzji z 2005 roku, lecz zostały rozbudowane i obejmują:

- wszystkie restauracje i bary (powtórzone z 2005 r.);
- miejsca, w których zainstalowany jest sprzęt do kontroli bezpieczeństwa, w szczególności przy wejściach do budynków Parlamentu (powtórzone z 2005 r.);
- wszystkie obszary i biura zarezerwowane dla służb parlamentarnych, w tym parkingi i inne pomieszczenia administracyjne oraz wszystkie miejsca, do których wstęp jest ograniczony (rozbudowane względem 2005 r.);
- strefy handlowe, w tym w sklepy i banki (dodane względem 2005 r.);
- miejsca, w których znaki wyraźnie zakazują nagrywania (dodane względem 2005 r.).

Każda osoba otrzymująca zezwolenie na nagrywanie zobowiązuje się do przestrzegania zasad (art. 4 decyzji A i art. 3 decyzji B). A zatem

dla nikogo nie jest niewiadomym, że w przypadku naruszenia przepisów Dyrekcja wydająca zezwolenia stosować może dotkliwe sankcje, uniemożliwiające *de facto* dalszą pracę (nagrywanie) w PE. Dyrekcja ta po stwierdzeniu naruszenia przepisów „automatycznie i natychmiastowo unieważnia” zezwolenie na nagrywanie (art. 9 ust. 1 decyzji A i art. 8 ust. 1 decyzji B), a dziennikarzom dodatkowo unieważniana jest akredytacja (art. 9 ust. 1 decyzji A). Nie ma mowy o możliwym (ale nie automatycznym!) nałożeniu zakazu nagrywania na określony czas lub o ewentualnym rozpoczęciu procedury wycofywania akredytacji, czy też o wysłuchaniu racji strony potencjalnie pozbawianej zezwolenia. Obecne przepisy są zdecydowanie ostrzejsze i jednoznaczne, co podkreślają normy stanowiące, że przyszłe wnioski o zezwolenia na nagrywanie od tej samej osoby (organizacji) mogą być rozpatrywane odmownie aż do roku (art. 9 ust. 2 decyzji A i art. 8 ust 2 decyzji B). Natomiast od decyzji Dyrekcji stwierdzającej naruszenie przepisów (i skutkującej natychmiastowym unieważnieniem zezwolenia na nagrywanie) można się w ciągu miesiąca odwołać do Kolegium Kwestorów PE (art. 11 decyzji A i art. 9 decyzji B).

Pewien wyjątek dotyczy tylko cofnięcia akredytacji międzyinstytucjonalnej dla dziennikarzy, gdyż tu PE i jego Prezydium nie jest jedynym podmiotem decyzyjnym (dochodzą KE, Rada i ISA). Dlatego jeśli dziennikarz nie ma wyłącznie akredytacji PE, ale międzyinstytucjonalną, to wówczas Dyrekcja składa wniosek o jej cofnięcie w drodze odrębnej procedury (art. 10 decyzji A). A zatem z perspektywy mediów posiadanie akredytacji międzyinstytucjonalnej z tego chociaż względu jest korzystniejsze od akredytowania tylko przy PE. Z drugiej jednak strony, polityka dostępu mediów do PE opierająca się na akredytacji międzyinstytucjonalnej ma swoisty walor prewencyjny (a wręcz „porządkowy”), gdyż nawet stosunkowo niewielkie naruszenie norm (np.

zrobienie jednej fotografii w miejscu niedozwolonym w PE) może skutkować nie tylko odebraniem zezwolenia na działanie w PE, ale i jednocześnie w siedzibach KE i Rady Europejskiej. Ostatecznie więc może okazać się, że dana redakcja zostaje pozbawiona możliwości samodzielnego relacjonowania działań instytucji unijnych, odmawia się jej pracownikom nowych akredytacji, więc w ogóle traci sens utrzymywanie w Brukseli/Strasburgu korespondenta, fotografa czy nawet całej ekipy filmowej. Dla mediów, które swą działalność opierają na dostarczaniu wiadomości i komentarzy politycznych może to oznaczać nawet paraliż działalności, bo nie będą miały dostępu do żadnej z kluczowych instytucji UE.

Jednakże prócz zaostrzonych obecnie zasad akredytowania obowiązują również sformułowane w 2007 roku zasady wykorzystywania pomieszczeń dla mediów (*press rooms*). Regulacje te znowelizowano ostatnio w 2009 roku. I podobnie, jak wyżej omówione rozwiązania dotyczące akredytacji, przyjęto tu formułę decyzji Prezydium PE⁷³. Polityka informacyjna PE zakłada bowiem, że co do zasady konferencje prasowe i briefingi powinny odbywać się w wyznaczonych i przygotowanych do tych celów miejscach, stworzonych i dostępnych dla dziennikarzy w Brukseli oraz Strasburgu. W przypadku pomieszczeń dla prasy (*press rooms*) ich dysponentami są jednak *de facto* członkowie europarlamentu (deputowani, *members*), a nie same media. To posłowie organizują konferencję, są odpowiedzialni za jej przebieg i zobligowani do obecności w jej trakcie (pkt 1 zasad). Nie ma więc mowy o zwoływaniu konferencji czy briefingów gromadzących posłów i wielu dziennikarzy zupełnie *ad hoc*, w dowolnie dostępnym dla mediów miejscu w siedzibach PE. Także we wcześniej omówionych regulacjach, dotyczących w ogóle na-

73 Zob. *Rules governing the proper use of the European Parliament's Press room...*, dz. cyt.

grywania w europarlamencie, nie ma mowy o konferencjach prasowych, a jedynie o rejestrowaniu. I to w miejscach, gdzie trudno wyobrazić sobie konferencję prasową (np. sala plenarna, korytarze). Konferencje zatem również wymagają *de facto* zezwolenia w postaci rezerwacji właściwego pomieszczenia do ich przeprowadzenia (art. 9, w powiązaniu z art. 5 decyzji A, wcześniej omawianej), tym bardziej że zgodnie z przepisami są wydarzeniami publicznymi, a więc dostępnymi dla każdego przebywającego w budynku PE (pkt 2).

Inny przepis „techniczny” dotyczy ponadto zalecenia dla personelu PE, aby zadbał o nieorganizowanie bezpośrednio jedna po drugiej więcej niż dwóch konferencji, szczególnie w okresie sesji PE, kiedy prace są intensywne, a dla mediów licznie i często wypowiadają się liderzy frakcji parlamentarnych. Ma to zapewnić dziennikarzom choćby minimalny komfort czasowy na sporządzenie relacji czy notatki z konferencji, co byłoby niemożliwe przy konferencjach odbywających się bez żadnych przerw (pkt 8). Co więcej, organizatorzy konferencji powinni zadbać, by stanowiska ze słuchawkami dla tłumaczy symultanicznych były przede wszystkim dostępne dla dziennikarzy, dopiero w drugiej kolejności mogą z nich skorzystać inne osoby (pkt 2). Parlament Europejski w swej polityce informacyjnej definiuje zatem nie tylko ograniczenia, lecz stara się także wprowadzać szczegółowe rozwiązania ułatwiające pracę mediom, uwzględniające specyfikę pracy dziennikarskiej, która nie zawsze, nawet w przypadku mediów audiowizualnych, oznacza transmisję na żywo (proces: zebranie informacji → weryfikacja → stworzenie materiału).

Władze PE poszły jeszcze dalej, starając się sformułować zasady przebiegu konferencji, czym podkreślono, że to dziennikarze są w takiej sytuacji kluczowymi odbiorcami i to ich zawodowe potrzeby winny być zaspokajane w pierwszej kolejności. Dlatego też w omawianej decyzji,

która dotyczy wykorzystania *press room*, sporo miejsca poświęcono następującym kwestiom związanym z przebiegiem konferencji:

- wypowiadać mogą się tylko osoby przy stole konferencyjnym (pkt 3)
- tylko dziennikarze są upoważnieni do zadawania pytań, pod warunkiem przedstawienia się i podania nazwy pracodawcy (pkt 4)
- inne osoby mogą jedynie obserwować konferencję; nie wolno im się wypowiadać, zadawać pytań, ani w żaden sposób zakłócać pracy dziennikarzy (pkt 2)
- organizatorzy nie powinni zadawać pytań dziennikarzom, ani tworzyć listy obecnych dziennikarzy (pkt 5)
- wystąpienia i oświadczenia organizatora nie powinny trwać dłużej niż połowę czasu trwania konferencji, tak aby dziennikarze mieli (realną – JŻ) możliwość zadania pytań (pkt 7)
- nikt z obecnych nie powinien otwarcie poprzez aplauz, protesty czy w jakikolwiek inny sposób wyrażać swojej aprobaty lub dezaprobaty dla mówców i formułowanych przez nich wypowiedzi (pkt 6).

Od dłuższego czasu Prezydium europarlamentu szczególnie wiele uwagi poświęca masowym przekazom audiowizualnym i dźwiękowym telewizyjnym lub radiowym (*broadcasting*), a w ostatnich latach także audiowizualnym transmisjom internetowym (*webcasting* – „na żywo” poprzez technologię *live streamingu*). Prócz tego, że PE posiada wyspecjalizowane jednostki i samodzielnie prowadzi działalność informacyjną (np. serwisy www, telewizja EbS, o czym będzie jeszcze powiedziane), oferuje również odpowiednią infrastrukturę i usługi dla przedstawicieli mediów, co opiera się na kolejnym dokumencie, tj. decyzji Prezydium PE z grudnia 2007 roku, ostatnio nowelizowanym w październiku 2015 roku⁷⁴.

⁷⁴ Zob. *Rules governing the use of the European Parliament's audiovisual facilities...*, dz. cyt.

Powstanie tych regulacji związane jest z niezmiennie rosnącą rolą komunikowania audiowizualnego i zapotrzebowaniem na ten rodzaj produkowania, i upowszechniania wiadomości (coraz więcej przedstawicieli mediów i ekip w PE), jak również z wywodzonej z traktatów, prawa UE i Regulaminu PE konieczności zapewnienia jasnych kryteriów, neutralności i przejrzystości działania instytucji unijnych (pkt. (1), (2) i (3) wstępu do decyzji z grudnia 2007 roku).

Obowiązujące zasady dotyczą zarówno samodzielnego wykorzystania przez dziennikarzy urzędzeń i infrastruktury (np. studio nagrań), jak i korzystania z oferowanych przez PE usług dla mediów audiowizualnych, w tym także z zaangażowanym z PE personelem technicznym (np. usługa pracy operatora i dźwiękowca). Wszystkie te działania określane są w decyzji mianem „udogodnień” (*facilities*) lub „usług audiowizualnych” (*audiovisual services*) (art. 1 oraz Annex 1 decyzji).

Co istotne w dokumencie tym wskazano, że z usług audiowizualnych mogą korzystać nie tylko dziennikarze. Choć usługi te szczególnie kierowane są do „przedsięwzięć medialnych” (*media undertakings*), nadawczych masowych (*broadcast*), jak i nadawczych sieciowych (*webcast*), które służą relacjonowaniu prac europarlamentu (art. 2 pkt 1), to mogą z nich również korzystać inne podmioty (art. 2 pkt 2): inne media (np. prasa), grupy polityczne (np. Grupa Europejskiej Partii Ludowej; odpowiedniki polskich klubów parlamentarnych), posłowie do PE, partie polityczne na poziomie europejskim (spełniające warunki określone we właściwych przepisach⁷⁵). A zatem oferowana głównie mediom infrastruktura i usługi mogą być wykorzystywane także przez sam PE i jego członków

75 Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2011..., art. 3, ust. 1.

do realizowania własnych przekazów i dokonywania transmisji czy publikacji (np. w Internecie). Prezydium w swej decyzji zastrzegło, że udostępnianie udogodnień nie wiąże się z jego strony z żadnymi wytycznymi o charakterze redakcyjnym, ale jednocześnie wskazuje na to, co celem udostępniania obiektów nie jest, a więc nie powinno być wykonywane (art. 2 pkt. 3):

- działalność reklamowa, promocyjna, nadająca rozgłos na rzecz „podmiotów trzecich”;
- działalność szkodząca godności PE i porządkowi w PE;
- działalność zarobkowa (nie wolno więc np. wykorzystać infrastruktury do tworzenia filmów reklamowych na zalecenie).

Cały rozdział II decyzji poświęcono działalności audiowizualnych i dźwiękowych nadawców masowych (*broadcast*) oraz internetowych (*webcast*). Dziennikarze trudniący się tworzeniem przekazów dźwiękowych i audiowizualnych do nadawania „na żywo” mogą skorzystać z niemal wszystkich oferowanych usług⁷⁶, z wyjątkiem wielostanowiskowej (wielokamerowej) transmisji (relacji) z posiedzeń parlamentarnych (art. 3). To usługa „wewnętrzna” PE, prowadzona w ramach audiowizualnego archiwizowania obrad plenarnych lub innych spotkań przez służby parlamentu. Nagrania takie są później z reguły dość szybko dostępne (jeśli nie jest to od razu transmisja „na żywo”) w serwisie PE o nazwie Multimedia Centre (o którym będzie jeszcze mowa) i możliwe do wykorzystania zarówno przez media, jak i do odbioru przez indywidualnych użytkowników. Decyzja o niedostępnianiu mediom usługi wielostanowiskowej transmisji spotkań i obrad związana jest natomiast z przewidywanymi i dość prawdopodobnymi problemami technicznymi i organizacyjnymi.

76 Patrz Tabela 1, kolumna „Parlament Europejski”, wiersz 6, gdzie znajduje się syntetyczne omówienie oferowanych przez PE usług dla mediów.

Wiele ekip telewizyjnych z dużą ilością sprzętu (problem np. z fizycznym zmieszczeniem się wszystkich chętnych do śledzenia danego spotkania) lub czekających „w kolejce” do sprzętu wynajmowanego przez PE (co wiązałoby się np. z tym, że nie każdy chętny dziennikarz w ogóle miałby możliwość skorzystania, a więc należałoby stworzyć kolejne szczegółowe zasady rezerwacji, np. ile razy w danym czasie można skorzystać, żeby umożliwić innym zainteresowanym skorzystanie z tej usługi, jednak bardzo atrakcyjnej) mogłoby znacząco utrudniać pracę PE, jego służb, jednostek czy samych posłów.

W tym miejscu powstaje od razu pytanie, co z zainteresowaną europarlamentem prasą, która funkcjonuje dziś powszechnie w dwóch wymiarach, w dwóch medialnych przestrzeniach: analogowej (wydania drukowane) i cyfrowej (wydania online, serwisy wydawców, oryginalne serwisy sieciowe, profile w serwisach audiowizualnych). Jest nie do pomyślenia, aby prasa podejmująca problematykę międzynarodową istniała dziś tylko w wersji drukowanej, kiedy to faktycznie tworzenie przekazów audiowizualnych nie byłoby jej do niczego potrzebne. Lecz dziś, z racji hipertekstowości i multimedialności gazet sieciowych (lub sieciowych wydań gazet tradycyjnych) często zamieszczają one w swych serwisach materiały audiowizualne także „na żywo”, czyli *webcasty* właśnie, choć nie jest to główny środek (technologia) przekazu, którą w gazetach online wciąż pozostaje tekst. Czy wystarczy zatem incydentalne, nawet jednorazowe opublikowanie *webcastu*, aby móc korzystać z niemal wszystkich usług audiowizualnych? Pytając inaczej: czy brak takich emisji, przy jednoczesnym zamieszczaniu materiałów audiowizualnych do odtwarzania, zamyka drogę do korzystania z usług przeznaczonych dla nadawców? W zależności od prawidłowych odpowiedzi na te pytania może się okazać, że instytucje medialne przy dostępie do usług nie są traktowane według tych samych zasad. A nawet przy uznaniu (skądinąd z dużą dozą

słuszności), że to specyfika technologiczna stoi za i uzasadnia odmienne traktowanie mediów (nadawca telewizyjny ma większe potrzeby transmisji wideo, niż redakcja gazety) kwestia wyłączności części usług tylko dla telewizji, radia i nadawców *webcastów* (z pamiętaną sprawą dyskusyjności tego statusu) wydaje się rozwiązaniem zbyt daleko posuniętym, wręcz dyskryminującym.

Niewątpliwie natomiast cenne jest to, że określono precyzyjnie, do czego usługi oferowane nadawcom telewizyjnym, radiowym i audiowizualnym internetowym (*webcast*) muszą być wykorzystywane (art. 4), w sensie zakazu innej działalności:

- tworzenie przekazów (*news coverage*) o europarlamencie i jego działalności;
- tworzenie przekazów dotyczących eurodeputowanych;
- tworzenie przekazów na bieżące tematy, dotyczące aktualnych problemów powiązanych z działalnością PE.

Nie ma więc mowy o tym, aby dziennikarz wykorzystywał studio nagrań, czy sprzęt do transmisji zupełnie dowolnie, realizując cele inne niż określone wyżej, to znaczy tworząc przekazy na dowolne tematy, czy o dowolnym charakterze. Tak sformułowane uwarunkowania korzystania z usług audiowizualnych są uzupełnione przez zasady ich udostępniania (art. 5). Po pierwsze bowiem, usługi (udogodnienia – *facilities*) są co do zasady dostępne bezpłatnie, niedopuszczalne jest więc, aby ktokolwiek odchodząc od celu, dla którego zostały stworzone, wykorzystywał je niezgodnie z ideą ich istnienia, np. komercyjnie produkując zleczone mu z zewnątrz przekazy. Wyjątkiem co do bezpłatności jest tylko element ponoszenia kosztów transmisji, transferu danych i/lub dostępu do łącza („linii”, w rozumieniu np. łączności satelitarnej umożliwiającej transmisję telewizyjną), które mają być poniesione przez korzystającą instytucję medialną

(art. 5 pkt 1)⁷⁷. Po drugie, usługi są wykonywane wedle zasady „kto pierwszy ten lepszy” (art. 5 pkt 3) i udostępniane rezerwującemu na „około godzinę” dziennie każda, a w przypadku braku innych chętnych, możliwe że i na dłużej (art. 5 pkt. 4). Cały proces rezerwacji nie powinien rozpoczynać się wcześniej niż na 3 miesiące przed datą rezerwacji i obejmuje złożenie elektronicznego wniosku do Działu Audiowizualnego Dyrekcji ds. Środków Przekazu (EP Audiovisual Unit).

Częściowo podobne zasady obowiązują „inne przedsiębiorstwa medialne” (*other media undertakings*), poza telewizyjnymi i radiowymi (*broadcast*) oraz internetowymi z przekazami audio i wideo „na żywo” (*webcast*), co opisane zostało w rozdziale III decyzji z 2007 roku. Do tej kategorii (innych) można z pewnością zaliczyć prasę. Zarówno kwestia celów wykorzystania (relacjonowanie prac PE; art. 7), bezpłatności usług (art. 8 pkt 1), limitowanego czasu dostępu (pół godziny; art. 8 pkt 2), zasady „kto pierwszy ten lepszy” (art. 8 pkt 3), jak i procedury rezerwacji usług (art. 8 pkt 5 i 6) są w zasadzie takie same, jak te dotyczące telewizji.

Pierwsza różnica między regulacjami dla nadawców i „nie nadawców” polega na tym, że fotografie powstałe z wykorzystaniem usług PE są również udostępniane na stronach internetowych parlamentu, więc autorzy nie decydują zupełnie samodzielnie, co z nimi zrobić, gdzie publikować (art. 8 pkt 4).

Druga różnica jest dużo istotniejsza. Inny jest bowiem zasadniczo przedmiot tych regulacji, gdyż podmioty z kategorii „inne media” mają

⁷⁷ Należy mieć na względzie, że zasady te powstały w 2007 r., przed powstaniem Europejskiej Agencji Cyfrowej, stawiającej sobie od 2010 r. za cel, m.in. stworzenie do 2020 r. dostępnej dla każdego obywatela UE możliwości taniego dostępu do szerokopasmowego łącza sieciowego. A co za tym idzie przeciętne koszty dostępu i korzystania z sieci, szczególnie z urządzeń mobilnych, były w 2007 r. zdecydowanie wyższe niż obecnie (2019 r.).

dostęp wyłącznie do „usług fotograficznych” (art. 6), wśród których nie ma np. satelitarnej transmisji danych, dostępnej w usługach dla nadawców. Powraca zatem pytanie o uzasadnienie dla takiego rozwiązania i nie chodzi w tym momencie, jak wskazano już wyżej, o ewentualne zupełne zrównanie „w prawach” np. telewizji i gazet w dostępie do chociażby sprzętu montażowego, ale o kompletne „odcięcie” części mediów w ogóle od takich możliwości, jakie mają telewizja czy radio. Tymczasem kiedy formułowano obowiązujące zasady w 2007 roku, to już od kilkunastu lat działały informacyjne serwisy internetowe posługujące się fotografiami, ale i w coraz większym stopniu nagraniami wideo (do odtworzenia), choć nie *webcastingiem*. W obliczu obowiązujących regulacji nie mogły one korzystać np. z usługi „Studio”, umożliwiającej chociażby produkcję audycji typu debata, z udziałem publiczności. I jest tak do dziś.

Zdefiniowanie nadawania i wskazanie na jego rodzaje ze względu na zastosowaną technologię i sposoby rozpowszechniania nastąpiło w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych z 2010 roku⁷⁸, choć nie wpłynęło to na zmiany w omawianych zasadach dostępu do usług audiowizualnych PE. To w dyrektywie właśnie znaleźć można określenie m.in. *webcastingu*, czy *live streamingu*, przyrównujące je do działalności telewizyjnej⁷⁹. Ta sama dyrektywa odnosi się do audiowizualnych usług

78 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.U. UE L 95/1 z 15.04.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=PL> (12.02.2019).

79 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), pkt

medialnych na żądanie (*on demand*; usługi nielinearne w przeciwieństwie do linearnych, np. tradycyjnej emisji programu telewizyjnego⁸⁰), co można przyrównać do nagrań zamieszczonych w Internecie, ale niebędących przekazem „na żywo”. A zatem dyrektywa mogłaby posłużyć, choćby jako definicyjna, koncepcyjna podstawa do uaktualnienia, poprawienia zasad dostępu do usług audiowizualnych Parlamentu Europejskiego w taki sposób, aby zasady dla ulegających coraz większej konwergencji technologicznej mediów były spójne i również „konwergentne”. Tymczasem przepisy aktu z 2010 roku nie wpłynęły na nowelizację decyzji Prezydium, co powoduje, że nadal występuje rozróżnienie między audiowizualnymi mediami zajmującymi się nadawaniem (*broadcasting, webcasting*) i „innymi mediami”, w tym również audiowizualnymi, które nadawaniem się nie zajmują, a tylko udostępniają nagrania do odtworzenia („na żądanie”). I media te mają ostatecznie nadal inne możliwości dostępu do usług medialnych PE niż nadawcy, co z perspektywy równego traktowania podmiotów o takich samych celach, zbliżonych audytoriach, zasięgu, możliwościach technologicznych (cyfrowość) nie sprzyja także przejrzystości polityki informacyjnej europarlamentu.

Jak wspomniano wcześniej oferowane przez PE udogodnienia (usługi audiowizualne) są również instrumentami prowadzenia samodzielnej działalności informacyjnej przez PE, a decyzja z 2007 roku dopuszcza do korzystania z nich także inne (poza mediami) podmioty, w tym spoza

(11); Dz.U. UE L 95/1 z 15.04.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=PL> (12.02.2019)

80 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), pkt (24), (27) oraz art. 1; Dz.U. UE L 95/1 z 15.04.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=PL> (12.02.2019).

europarlamentu: grupy polityczne, posłów do PE, partie polityczne na poziomie europejskim oraz inne „podmioty zewnętrzne”.

Celem tej książki nie jest omawianie polityk informacyjnych tych organizacji lub osób, lecz kwestie odnoszące się to tego rodzaju podmiotów – w związku z poczynionymi wyżej ustaleniami – powinny zostać zasygnalizowane. Wiąże się to bowiem ponownie z zakresem udostępnionych im przez PE usług, który dla „nie-mediów”, w porównaniu do zakresu dla „innych przedsiębiorstw medialnych”, jest szerszy (a zatem niektórym mediom „wolno” mniej niż np. partiom politycznym na poziomie europejskim, choć częściowo przynajmniej są to usługi odpłatne).

Europosłowie oraz frakcje parlamentarne to podmioty polityczne konstytuujące PE i rywalizujące ze sobą zarówno w wyborach, jak i w związku z kierunkami polityki UE (np. poprzez stanowienie prawa UE) oraz ich praktycznym wdrażaniem (np. poprzez współdziałanie w wyłanianiu Komisji Europejskiej, która jest przed nim odpowiedzialna). I właśnie tym podmiotom: posłom i grupom politycznym (frakcjom) również przyznane są uprawnienia do korzystania z infrastruktury i usług audiowizualnych PE. Po pierwsze, w przepisach dokładnie wskazano kilka z tych usług (zostaną omówione w tabeli w punkcie 3 tego rozdziału), które dostępne są bez opłat dla grup (frakcji): voxbox, transmisja wielostanowiskowa, studio radiowe, usługi fotograficzne (art. 9 pkt 1); ora dla posłów: voxbox, usługi fotograficzne oraz fragmenty (*extracts*) sesji plenarnych z aktualnej kadencji PE (art. 10). Po drugie, grupy polityczne mogą korzystać też z innych, niż wskazane enumeratywnie w art. 9 ust 1, usług medialnych wymagających użycia stałego sprzętu (*fixed equipment*) np. studia telewizyjnego, ale zobowiązane są wówczas ponieść koszty pracy personelu technicznego obsługującego wykorzystywaną infrastrukturę. Uprawnienie to nie dotyczy europosłów jako

jednostek, a tylko frakcji. Co istotne, nie jest możliwe skorzystanie z pomocy „własnego” personelu, np. zatrudnionego przez grupę polityczną. Musi to być zespół techniczny, który PE zatrudnił (na zasadzie umowy z firmami zewnętrznymi) do obsługi urządzeń. Rozliczać należy się bezpośrednio z tymi zewnętrznymi firmami (art. 9 pkt 2).

W przypadku partii politycznych na poziomie europejskim⁸¹ oraz podmiotów zewnętrznych⁸² istnieją możliwości korzystania z wszystkich usług wymagających czerpania ze stałej („stacjonarnej”) infrastruktury (art. 12). W tym celu muszą każdorazowo uzyskać zezwolenie od Sekretarza Generalnego PE oraz wykorzystywać daną usługę wyłącznie do tworzenia przekazów na temat prac PE lub funkcjonowania UE (art. 13). Ostatecznie udzielenie zezwolenia uwarunkowane jest złożeniem przez wnioskujący podmiot pisemnego zobowiązania do przestrzegania zasad korzystania usług (art. 14 pkt 3). Zarówno partie, jak i inne podmioty zewnętrzne korzystają z infrastruktury medialnej tylko odpłatnie, na takich samych zasadach jak europosłowie i frakcje

81 Partii politycznych na poziomie europejskim nie należy mylić z frakcjami politycznymi w PE. Frakcje to swoiste „kluby parlamentarne”. Najczęściej na bazie powstającej w PE frakcji powołana zostaje europejska partia (np. Europejska Partia Ludowa) lub europartia uzyskująca mandaty w wyborach do PE tworzy swoją frakcję, ale takie powiązanie nie jest obligatoryjne. Mogą więc istnieć ugrupowania o statusie „partii politycznych na poziomie europejskim”, co wiąże się z pewnymi przywilejami (np. finansowanie czy dostępność do usług medialnych w PE), które nie posiadają w danym momencie przedstawicieli w PE, choć spełniają szereg innych szczegółowych kryteriów. Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, Dz.Urz. UE L 317/1 z 4.11.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1141&from=PL> (27.02.2019).

82 Pojęcie to nie zostało w dokumencie zdefiniowane.

polityczne (art. 14 pkt 1), przy czym dla posłów i frakcji część usług jest bezpłatna, dla partii – wszystkie płatne.

Parlament Europejski nie ponosi odpowiedzialności za treści powstałe dzięki wykorzystaniu oferowanych przez siebie usług, na którą to działalność wydał zezwolenie, niezależnie od tego, kto z nich korzystał. A zatem europosłowie zrzeszeni we frakcji, tworząc materiał multimedialny, nie reprezentują w nim PE i, co bardzo ważne, nie mogą sugerować, że emitowane treści są autoryzowane przez europarlament jako organ. Taką oficjalną komunikacją PE jako całości zajmują się wyłącznie służby prasowe parlamentu podlegające Dyrekcji ds. Środków Przekazu, a wszyscy inni użytkownicy infrastruktury robią to na własny rachunek i na własną odpowiedzialność.

Kończąc omawianie problematyki działalności mediów w PE, warto jeszcze wyjaśnić, że uprawnienie do korzystania z usług medialnych nie jest tym samym, co akredytacja dziennikarska (przy PE lub międzyinstytucjonalna). Posiadanie akredytacji nie jest jednocześnie zezwoleniem na dostęp do infrastruktury, a zezwolenie można uzyskać tylko posiadając akredytację lub odpowiednią przepustkę (co dotyczy osób niebędących reprezentantami mediów). Dlatego też nieprzyznanie lub cofnięcie zezwolenia (np. w związku z naruszeniem zasad dokładnie wyżej opisanych; art. 15 pkt 4 i 6) nie oznacza od razu zakazu pracy w siedzibach PE (choć dla części mediów może znacząco utrudniać tę pracę). A co się tyczy europosłów i frakcji PE, to w ich przypadku łamanie zasad kończy się podjęciem „odpowiednich środków” przez przewodniczącego PE, a zatem sankcją nie musi być zakaz korzystania z usług medialnych (art. 15 pkt 6).

Jest zatem wyraźnie widoczne, że polityka informacyjna Parlamentu Europejskiego w zdecydowanie większym stopniu niż w przypadku parlamentu polskiego zakłada samodzielną działalność komunikacyjną

posłów, frakcji (klubów) i partii, przyznając tym podmiotom szersze możliwości korzystania z usług medialnych niż nawet części mediów, choć grupy te muszą ponosić koszty korzystania z niektórych usług. Samodzielność tę oraz zaangażowanie służb prasowych parlamentu doskonale widać, obserwując liczbę własnych kanałów komunikowania PE (por. tabela 1), ich złożoność, aktualność zamieszczanych treści, atrakcyjność form oraz regularne udoskonalanie (między grudniem 2018 a grudniem 2019 roku zupełnemu przeobrażeniu uległ na przykład główny serwis internetowy PE wraz z kluczowym dla omawianej problematyki serwisem Multimedia Centre, o którym będzie jeszcze mowa).

2.3. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej – zasady pracy dziennikarzy

RE i RUE formułują zasady pracy dziennikarzy w ich siedzibach wyłącznie w dokumentach o charakterze informatorów czy „przewodników” dla mediów. Obecnie mamy tu do czynienia przede wszystkim z publikacjami wymienionymi już w pkt. 1.3 niniejszego rozdziału: informatorem z 2009 roku i zestawem zasad korzystania z centrów prasowych z 2017 roku. Z pewnością kwestia reguł obowiązujących media nie jest tak złożona jak w przypadku Parlamentu Europejskiego. Zasady prawne, do których przestrzegania zobowiązane są media, nie zawierają się w tak wielu i w tak rozbudowanych dokumentach, ale RE i RUE, jak już wspomniano, podchodzą do kwestii otwartości swych prac do publicznego wglądu bardziej wstrzemięźliwie. I właściwość tę widać już w przypadku kwestii akredytacji prasowych.

Po pierwsze, podstawowym rodzajem jest akredytacja jednodniowa, ważna na konkretne wydarzenie (posiedzenie), wydawana w danym dniu w biurze ochrony. W tym wypadku wymagane jest okazanie dokumentu tożsamości i legitymacji dziennikarskiej lub pisma od redaktora naczelnego. Po drugie, istnieje akredytacja okresowa – roczna, możliwa jednak w formule akredytacji międzyinstytucjonalnej (o czym była już mowa w kontekście PE). Wydaje ją Komisja Europejska (KE) i dokument ten zapewnia dziennikarzom dostęp do siedzib KE, PE i RE/RUE. Między tymi organami są uzgodnione zasady przyznawania akredytacji, która nie gwarantuje jednak wstępu na każde wydarzenie. RE zastrzega sobie chociażby odrębną akredytację dla spotkań „wysokiego szczebla” (*high-level meetings*)⁸³. W związku z tym, po trzecie, zastrzeżono wydawanie specjalnych jednorazowych akredytacji na spotkania najwyższego szczebla, w tym szczyty Rady Europejskiej⁸⁴. Po czwarte, możliwe jest uzyskanie półrocznej przepustki, która jednocześnie uprawnia do udziału w szczytach RE i innych spotkaniach wysokiego szczebla, ale podstawowymi kryteriami formalnymi dla dziennikarzy, będącymi obywatelami UE, są: potwierdzenie zatrudnienia jako dziennikarz (np. międzynarodową legitymacją prasową), potwierdzone stałe zamieszkiwanie w Belgii. Dla dziennikarzy spoza UE rozszerzono wymóg stałego zamieszkiwania w Belgii co najmniej do 5 lat wstecz⁸⁵. Nie wykluczono co prawda, że roczna akredytacja międzyinstytucjonalna może takie specjalne zezwolenie zastępować, choć jest to każdorazowo określane

83 *Accreditation*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/accreditation/> (27.11.2019).

84 *Accreditation*, dz. cyt.; *Media Guide. Practical information...*, dz. cyt., s. 14–15.

85 *1-year badge for European Summits for journalists resident in Belgium*, <https://www.consilium.europa.eu/media/36913/w-consilium-press-accreditation-20181109-badge-1-year-en.pdf>, s. 1 (29.12.2018).

(tak było np. w przypadku szczytu RE w marcu 2019 roku, kiedy posiadacze przepustki międzyinstytucjonalnej nie musieli ubiegać się o dodatkowe zezwolenie na relacjonowanie szczytu)⁸⁶. Osoby nieposiadające specjalnej akredytacji na szczyt RE nie tylko nie są wpuszczane na takie wydarzenie, ale nie mogą wówczas wejść nawet do centrum medialnego⁸⁷. Ponadto kraj sprawujący w danym półroczu prezydencję w RUE wprowadza własne zasady akredytacyjne na wydarzenia (nieformalne spotkania ministrów), które są na jego terytorium organizowane.

Najważniejszym miejscem pracy mediów w siedzibach RE/RUE są centra prasowe (w Brukseli i Luksemburgu). W tym zatem aspekcie widzimy podobieństwo do PE i Sejmu RP, w którym również takie centra (pomieszczenia – *rooms*) istnieją (w Sejmie działa od roku 2016). Rada UE wydała dokument określający zasady korzystania z centrów, także niestałych, organizowanych w miarę potrzeb, np. przy nieformalnych spotkaniach ministerialnych czy Eurogrupy (kraje strefy walutowej euro), i innych posiedzeniach związanych z pracami Rad, które mogą odbywać się poza siedzibami RE/RUE w Belgii i Luksemburgu.

Co do zasady dziennikarze są osobami uprzywilejowanymi w dostępie do centrów prasowych i oferowanych przezeń możliwości (np. pierwszeństwo do miejsc siedzących ze sprzętem do tłumaczeń ustnych, pierwszeństwo w dostępie do stanowisk roboczych)⁸⁸. Nie są jednak jedynymi podmiotami uprawnionymi do wstępu do nich. Mogą

86 *Media accreditation – European Council of 21 and 22 March 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/01/25/media-accreditation-european-council-of-21-and-22-march-2019/> (2.03.2019).

87 *Media accreditation – European Council of 21 and 22 March 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/01/25/media-accreditation-european-council-of-21-and-22-march-2019/> (2.03.2019).

88 *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum prasowym*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32481/press-centre-rulespl17.pdf>, pkt 4 i 5 (2.03.2019).

to robić także członkowie delegacji (krajów EU i kandydatów do UE), pracownicy RE/RUE oraz „pod pewnymi warunkami” (co nie zostało sprecyzowane) „inni specjaliści, dyplomaci i goście”⁸⁹. Jednakże tylko dziennikarze są uprawnieni do zadawania pytań w czasie „wydarzeń prasowych” organizowanych w centrach⁹⁰ oraz do korzystania z dostępnego w nich wyposażenia⁹¹. Dość częstą sytuacją jest uczestniczenie w spotkaniach i konferencjach bardzo wielu dziennikarzy i przedstawicieli mediów (informacje od RE wskazują, że na szczyty RE przygotowywanych bywa nawet i 1000 stanowisk pracy⁹² dla dziennikarzy, choć oczywiście nie wszyscy oni naraz przebywają w centrum prasowym). W związku z tym na szczytach RE i innych wydarzeniach o podobnej randze obowiązuje zasada „kto pierwszy ten lepszy”, a pracownicy centrum nie dokonują żadnych rezerwacji miejsc. Dziennikarz może jednak wcześniej sam zarezerwować sobie dane miejsce, jeśli oznaczy je kartką ze swoimi danymi⁹³. Rezerwacja dotyczyć może również studia telewizyjnego, radiowego oraz stanowisk stand-up i w przypadku posiedzeń RE i innych spotkań wysokiego szczebla taka rezerwacja jest obowiązkowa⁹⁴. Wyraźnie widać, że zasady te korespondują z omówionymi wcześniej regułami przyjętymi w *press roomach* Parlamentu Europejskiego.

Bardzo interesującym rozwiązaniem, szczególnie z perspektywy kształtowania spójnej polityki informacyjnej RE i RUE jako instytucji UE, jest natomiast wprowadzenie sformalizowanego podziału

89 *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum prasowym*, dz. cyt., pkt 1 oraz *Centrum prasowe*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-centre/> (23.02.2019).

90 *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum...*, dz. cyt., pkt 9.

91 *Centrum prasowe*, dz. cyt.

92 *Centrum prasowe*, dz. cyt.

93 *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum...*, dz. cyt., pkt. 10 i 13.

94 *Studio radiowe i telewizyjne*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/tv-radio-studios/> (2.03.2019).

konferencji, *briefingów*, czy też spotkań organizowanych w centrach prasowych, na kategorie. Kategoria spotkania uzależnia bowiem możliwość podania lub sprecyzowania źródła informacji, a więc ma duże znaczenie dla samych mediów w aspekcie ich wiarygodności. Daje też RE i RUE instrument (choć wiele zależy tu od delegacji krajowych) do regulowania intensywności i oficjalności wysyłanych komunikatów (w przypadku niejawności obrad), co jest szczególnie ważne w sytuacji np. bardzo długich posiedzeń, na których decyzja Rady ewoluuje, zmienia się i nie zawsze pierwszy komunikat jest spójny z ostatnim. Wówczas operowanie statusem oficjalności/nieoficjalności wypowiedzi pomagając może zachować wizerunek spójności stanowiska Rady i konsekwentnego działania jej członków. Sformułowane kategorie wydarzeń i wypowiedzi nań padających są następujące:

1. Spotkania oficjalne (*on the record*) – osoba wypowiadająca się zgadza się na bycie cytowaną jako źródło informacji; domyślnie wszystkie oświadczenia i briefingi w sali prasowej są oficjalne, chyba że zaznaczono inaczej;
2. Spotkania nieoficjalne (*off the record*) – jako źródło informacji, pochodzących z takiego spotkania, wskazuje się anonimowego „urzędnika UE”; status takich wypowiedzi może się zmienić na oficjalny za zgodą autora;
3. Informacje zakulisowe (*background*) – źródło tych informacji nie jest nigdy podawane, ani określane⁹⁵.

Specjalne zasady dotyczą osób rejestrujących obraz i dźwięk (fotografowie, operatorzy), którzy nie są traktowani na równi z dziennikarzami, choć określanii są mianem „przedstawicieli mediów”. Jest to ponownie podobne w swej naturze rozwiązanie, jak w Parlamencie Europejskim

95 *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum...*, dz. cyt., pkt 3.

(szczegółowe odrębne zasady dla przedstawicieli mediów, innych osób nagrywających, czy dawniejsze zasady pracy fotografów i ekip telewizyjnych)⁹⁶. Kluczowe reguły ich obowiązujące są dość szczegółowe:

1. Wskazanie, by nagrywanie dźwięku odbywało się poprzez wyłączenie opcji rejestracji „dźwięków otoczenia” (świadomie publicznie padających słów, a nie np. przyciszonych rozmów uczestników);
2. Zakaz zadawania pytań;
3. Nakaz przebywania w odpowiednim miejscu przeznaczonym dla ekip;
4. Nakaz opuszczenia pomieszczenia, gdy tylko zostaną o to poproszeni;
5. Zakaz fotografowania i filmowania zabezpieczeń i osób ochrony.

Niestosowanie się do tych zasad grozi odmową udziału w kolejnych wydarzeniach medialnych⁹⁷.

⁹⁶ Por. pkt 2.2 tego rozdziału.

⁹⁷ *Ogólne zasady mające zastosowanie w centrum...*, dz. cyt., pkt. 6, 7, 8.

3. Sposoby samodzielnego, aktywnego udostępniania informacji przez Sejm, PE, RE i RUE oraz inne działania informacyjne i skierowane do mediów

Problematyka aktywnego udostępniania informacji oraz oferowanych usług i udogodnień dla mediów została ujęta w formule tabeli, dla lepszego uchwycenia różnic pomiędzy działalnością organów. Sformułowanych zostało osiem podstawowych kategorii analizy:

1. Strony www z subdomenami – wskazanie działań związanych z tworzeniem i prowadzeniem rozbudowanych serwisów www, wskazanie tych instrumentów;
2. Serwisy informacyjne – wskazanie prowadzenia działalności w typie internetowego serwisu z wiadomościami o bieżących wydarzeniach w instytucji i wskazanie innych narzędzi lub usług służących możliwie bezzwłocznemu podawaniu do wiadomości aktualnych informacji lub do bezpośredniego informowania mediów (dziennikarzy);
3. Transmisje i materiały audiowizualne, dźwiękowe – wskazanie na działalność polegającą na oferowaniu treści audiowizualnych i audialnych, skierowanych przede wszystkim do zwykłych użytkowników, a nie dziennikarzy (choć w części dokumentów znajdują się wskazania, że dziennikarze również powinni z nich korzystać, jeśli chcą uzyskać materiały opracowane w danej technologii);
4. Kanały RSS – omówienie oferowanych kanałów do subskrypcji wiadomości RSS, szczególnie przydatnych dla dziennikarzy;

5. Media społecznościowe – wskazanie na wykorzystanie przez Sejm, PE, RE, RUE serwisów społecznościowych jako kanałów samodzielnej aktywnej komunikacji;
6. Ułatwienia (usługi) dla dziennikarzy, infrastruktura – omówienie udostępnianych mediom usług w siedzibach organów, omówienie dostępnej infrastruktury, wskazanie na dostępność personelu technicznego, na sformułowane względem mediów zadania pracowników biur prasowych;
7. Biuro prasowe, rzecznik – wskazanie na istnienie zespołów rzeczników, biur prasowych, centrów medialnych, wskazanie na liczebność służb prasowych;
8. Publikacje drukowane – wskazanie na publikacje drukowane, stałe i periodyczne, wydawane przez powiązane instytucje (Wydawnictwo Sejmowe, Urząd Publikacji Unii Europejskiej) na rzecz badanych organów.

Tabela 1. Narzędzia samodzielniego udostępniania informacji i współpracy z mediami (stan na styczeń 2019 r.)

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
1. Strony www – z subdomenami	<p>sejm.gov.pl, subdomeny:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prawo.sejm.gov.pl – baza legislacji – bas.sejm.gov.pl – Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu – wydawnictwo.sejm.gov.pl – Wydawnictwo Sejmowe – biblioteka.sejm.gov.pl – Biblioteka Sejmowa – edukacja.sejm.gov.pl – Biuro Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu – oide.sejm.gov.pl – Ośrodek informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu – mpsp.sejm.gov.pl – Międzynarodowy Program Straży Parlamentarnych – opis.sejm.gov.pl – Późniejszy Sejm (witryny edukacyjne, historyczne, zwiedzanie Sejmu). 	<p>www.europarl.europa.eu – jest subdomeną strony europa.eu prowadzonej przez odpowiedni departament Komisji Europejskiej EU</p> <ul style="list-style-type: none"> – w ramach domeny europarl istnieją serwisy Biur Informacyjnych PE w krajach członkowskich (np. www.europarl.europa.eu/poland/pl) – serwis z legislacją (EUR-Lex) nie jest częścią domeny PE – szereg podstron (w ramach serwisu PE) gremiów wewnętrznych, zespołów posłów i jednostek administracyjnych PE, które informują o swojej działalności (np. EPRS – Biuro Analiz PE, think tank, projekt ESPAS – strategia i bezpieczeństwo UE, Legislative Train – witryna przebiegu procesów legislacyjnych, Legislative Observatory – witryna przebiegu procesów decyzyjnych w UE, Panel for the Future of Science and Technology – witryna zespołu europosłów, witryny rejestrów dokumentów PE, witryny projektów ORBIS (badania prognostyczne). 	<p>www.consilium.europa.eu – jest subdomeną strony europa.eu prowadzonej przez odpowiedni departament Komisji Europejskiej EU</p> <ul style="list-style-type: none"> – jest to współdzielona witryna Rady Europejskiej (RE) i Rady Unii Europejskiej (RUE) – strona podzielona na kilka sekcji: RE, RUE, Polityki, Posiedzenia, Dokumenty i Publikacje, Prasa, Kontakt – serwis z legislacją (EUR-Lex) nie jest częścią domeny RE/RUE – brak subdomen w typie takim, jak w serwisie sejm.gov.pl, struktura serwisu RE/RUE zgodna z koncepcją serwisu PE, choć serwis RE/RUE jest mniej rozbudowany; nie ma tak wyraźnie odróżniających się nierezultatów podstron jednostek (działów) i administracji RE/RUE.

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
2. Serwisy informacyjne	<p>– Aktualności – dot. prac Sejmu i działań Marszałka Sejmu, wydarzenia i komunikaty, najnowsze dostępne z poziomu strony głównej; nie ma dostępnych tłumaczeń, wersje angielska i francuskojęzyczna serwisu nie są jego faktycznym tłumaczeniem (na co wskazywałoby umiejscowienie ikony zmiany wersji językowej na stronie głównej sejm.gov.pl), lecz są odpowiednikiem subdomeny</p> <p>Poznał Sejm (patrz sekcja wyżej); dostępne wiadomości tekstowe i fotografie</p> <p>– możliwości wyszukiwania wiadomości według kryteriów roku i miesiąca publikacji.</p>	<p>i URBIS (analizy wdrożeniowe) Download Centre (pobieranie danych, materiałów promocyjnych, kampanijnych etc.) i inne</p> <p>– Aktualności – www.europarl.europa.eu/news – dostępny z poziomu strony głównej, większość informacji tłumaczona na wiele języków UE, ale nie na wszystkie; wiadomości tekstowe, zdjęcia, materiały audio wizualne</p> <p>– Serwis Biura Prasowego PE – www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room – aktualności o działaniach PE, słów (głównie w j. angielskim), także kalendarz nadchodzących wydarzeń</p>	<p>– Aktualności – na stronie głównej; są to wiadomości z zakładki „Prasa” → „Komunikaty prasowe/News”, w tym także znajdują się tu informacje publikowane jako „Komunikaty prasowe” przewodniczącego RE; jeśli nie ma tłumaczenia na dany język np. polski, to wiadomość znajduje się w oryginalne, najczęściej w języku angielskim z zakładki /News.</p>
		<p>– rozsyłanie e-mailiem biuletynów z „newsami” do mediów, także zapowiedzi wydarzeń, informacji o sesjach PE (zapisy @)</p> <p>– podstawowa wyszukiwarka treści, nie tylko wiadomości, lecz przeszukująca całość serwisu, według wpisanych poszukiwanych słów.</p>	<p>– bardzo rozbudowana możliwość wyszukiwania i filtrowania informacji w sekcji „Komunikaty prasowe”, według wielu kryteriów: słowa kluczowe, zakres dat, instytucja, której wiadomość dotyczy składu RUE,</p>

				<p>kluczowej osoby np. przewodniczący tematu oraz rodzaju wiadomości (gatunku, np. komunikat, oświadczenie, przemówienie; dostępne wiadomości tekstowe, także fotografie i materiały wideo, ale w bardzo niewielkiej liczbie (jest odrębny serwis dla materiałów AV)</p> <p>– możliwość subskrypcji e-mail i bezpłatnych SMS dla dziennikarzy nt: wydarzeń w RE i RUE, Eurogrupie (ministrowie finansów państw strefy euro), także przesyłki na temat nowości z wybranych przez dziennikarza dziedzin tematycznych.</p>
<p>3.</p>	<p>Transmisje i materiały audiowizualne, dźwiękowe</p>	<p>– iTV Sejm – transmisje z obrad, archiwalne, posiedzeń komisji, konferencji prasowych</p> <p>– galeria fotografii, w tym z bieżących wydarzeń.</p>	<p>– Multimedia Centre – multimedia. europa.eu – główny medialny serwis internetowy PE to przede wszystkim telewizja internetowa PE (informacja, analiza, edukacja)</p> <ul style="list-style-type: none"> • EP Live (Plenary on demand, Committee on demand, Other events on demand) – transmisje i nagrania z przebiegu prac ciał kolegialnych • Packets – zgrupowane tematycznie materiały medialne 	<p>– Transmisje Rady – video.consilium.europa.eu/pl/webcasts – podstrona oferująca relacje z posiedzeń RE i RUE (w różnych składach) oraz powiązanych gremiów (np. eurogrupa), zarówno „na żywo” (<i>webcasts</i> sensu stricto), jak i zarchiwizowane nagrania; oferuje dość rozbudowane opcje wyszukiwania;</p>

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
		<ul style="list-style-type: none"> • Schedule – ramówka trwających i nadchodzących transmisji „na żywo” z PE, połączenie z serwisem TV Komisji Europejskiej Ebs • Liczne materiały dla mediów i bezpośrednich odbiorców, które można sortować wg rodzaju (dźwięk, obraz, film), tematu, gatunku (informacja, wywiad, zdjęcie, infografika etc.); generalnie PE przestała kategoryzować materiały jako dla prasy, radia czy telewizji (choć nadal tak kategoryzowane są usługi w decyzji z 2007 r.); kluczowa jest kategoryzacja tematyczna. – Europe by Satellite – satelitarna telewizja UE prezentująca transmisje i audycje dot. UE, jej organów i jednostek, w tym PE (ale nie tylko), dostępna bezpłatnie, także online (podstrona witryny KE: http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm). 	<p>najbardziej widoczne na stronie są zawsze aktualne transmisje „na żywo”.</p> <p>– Newsroom – tvnewsroom.consilium.europa.eu/ – po wejściu na podstronę zatytułowaną <i>Wideo i zdjęcia</i> następuje przeniesienie do serwisu zawierającego materiały skatalogowane jako: filmowe, fotograficzne i kolekcje (video i zdjęcia na wybrany temat); nie oferuje transmisji „na żywo”.</p> <p>Dwa ww. serwisy częściowo dzielą swoją działalność.</p>

<p>4.</p>	<p>Kanały rss</p>	<p>11 kanałów RSS poświęconych: dokumentacji sejmowej (3 kanały, np. Druki, Interpelacje, Nowe dokumenty); procesowi legislacyjnemu (4 kanały dot. prac komisji i procesu legislacyjnego); aktualnościom i transmisjom audiowizualnym (4 kanały np. Aktualności, Transmisje teraz).</p>	<p>– 6 zdefiniowanych kanałów RSS (Dokumenty z posiedzenia planarnego, Nagrania wideo z PE, Przewodniczący, Sekretarz Generalny, Wkrótce w komisjach, Think Tank); – istnieją opcje zdefiniowania własnych kanałów i widżetów RSS do personalizacji witryny PE.</p>	<p>– 2 zdefiniowane kanały RSS dot. informacji prasowych (Komunikaty i Transmisje) – 24 zdefiniowane kanały RSS dotyczące posiedzeń RE i RUE w różnych składach i dotyczące różnych zagadnień – 21 zdefiniowanych kanałów RSS dotyczących dostępu do dokumentów Rady z rejestru publicznego</p>
<p>5.</p>	<p>Media społecznościowe</p>	<p>– profile i kanały Sejmu RP w: Twitter, Facebook, Instagram, Youtube, Flickr</p>	<p>– profile i kanały PE w: Twitter, Facebook, Flickr, LinkedIn, Youtube, Instagram, Pinterest, Snapchat, Reddit, Google+</p>	<p>– profile w mediach społecznościowych posiadają zarówno same rady (RE i RUE razem), jak szef rady, nieraz także inne podmioty związane: Twitter: Rada, konto prasowe, konto Newsroom, konto przewodniczącego RE, konto rzecznika RE</p>
			<p>– profile i kanały w mediach społecznościowych: posłów, frakcji, rzecznika PE, Zespołu Prasowego, komisji PE, Biur Informacyjnych PE, profile z materiałami (video, foto) – EP Newshub – www.epnewshub.eu (serwis w ramach strony PE) – serwis agregujący aktywność posłów w mediach społecznościowych.</p>	<p>Facebook i Google+: RE/RUE, przewodniczący Instagram: RE/RUE, Youtube: RE/RUE, przewodniczący, grupa strefy euro LinkedIn: RE/RUE Flickr: RE/RUE, przewodniczący.</p>

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
6. Ułatwienia (usługi) dla dziennikarzy, infrastruktura	<p>* Infrastruktura i usługi dla mediów w Warszawie, oferowane przez Centrum Informacyjne Sejmu, podległe Kancelarii Sejmu RP (dla mediów bezpłatne):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centrum Medialne w budynku F (sala do konferencji, multimedialna; sala do wywiadów; sala dla korespondentów sejmowych z PAP, mediów publicznych i komercyjnych, stanowiska pracy: łączność, - udzielanie informacji o pracach Sejmu, jego organów i Kancelarii Sejmu - przekazywanie informacji o wydarzeniach odbywających się w Sejmie - opracowywanie materiałów dokumentujących prace Sejmu i jego organów oraz ich publikacja na stronie www 	<p>* Infrastruktura i usługi, w tym personel techniczny dla mediów w Brukseli, Strasburgu, oferowane przez European Parliament's Audiovisual Unit, podległy Dyrekcji ds. Środków Przekazu; dla mediów bezpłatnie:³</p> <ul style="list-style-type: none"> - ENG – kamerzysta i dźwiękowiec do nagrań i postprodukcji. - Editing – montaż i/lub edycja materiałów (usługa dla TV, radio i fotografów). - Live or Stand-up position – wypowiedzi posłów i dziennikarzy do transmisji „na żywo”, np. jako część serwisu informacyjnego (usługa dla TV). - Studio – możliwość organizowania wywiadów, dyskusji, debat, „na żywo” lub rejestrowanych, z możliwościami postprodukcji dla radia (po 2 studia w Brukseli i Strasburgu dla TV i po 5 studiów w Brukseli i Strasburgu dla radia; oraz po 2 studia multimedialne w obu miastach; także dla fotografów do oficjalnych zdjęć posłów – łącznie 18 placówek. 	<p>* Infrastruktura i usługi, w tym personel techniczny dla mediów w Brukseli i Luksemburgu, oferowane przez Biuro Prasowe Rady, przesłane od Sekretariatu Generalnego Rady; dla mediów usługi w większości bezpłatne („z wyjątkiem rezerwacji satelitarnej i łącza” w studiach telewizyjnych i radiowych⁴).</p> <p>Centra prasowe w Brukseli i Luksemburgu – w ramach rozbudowanych infrastrukturalnie centrów w obu siedzibach RE/RUE (dziesiątki pomieszczeń o różnym przeznaczeniu) oferowanych jest szereg usług: godniń i usług:</p> <p>Studia telewizyjne i radiowe – możliwość organizowania wywiadów i niewielkich debat, studia stosunkowo niewielkie (3–4 osoby); wyposażone.</p>

<p>- koordynacja i obsługa konferencji prasowych odbywających się w Sali Prasowej</p> <p>- stwarzanie środowiska warsztatowego przekazu warunków niezbędnych do pracy na terenie Sejmu, w tym przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie akredytacji.</p>	<p>- Multimedia coverage – usługa wielostanowiskowego rejestrowania spotkań (usługa dla TV).</p> <p>- Encoding – dystrybucja materiału poprzez przesłanie do redakcji lub zarchiwizowanie na nośniku (usługa dla TV).</p> <p>- Recording – rejestracja sesji plenarnych, konferencji prasowych i spotkań w różnych formatach audio i wideo (usługa dla TV i radia).</p> <p>- Stockshots – przygotowanie kolekcji materiałów dla zilustrowania działań UE w wybranym obszarze; na potrzeby relacji, filmów dokumentalnych (usługa dla TV).</p> <p>- Transmissions – przesłanie materiałów do mediów poprzez łącza satelitarne, internetowe i inne (usługa dla TV i radia).</p> <p>- Reports – materiały ilustracyjne z obrad plenarnych, posiedzeń ciała PE, konferencji prasowych (usługa fotograficzna).</p> <p>- Archives – kolekcja fotografii cyfrowych dostępna na stronach www PE (usługa fotograficzna).</p>	<p>- w sprzęt typu kampery, mikrofony, promptry, miksery wizji i fonii, cykloramy, oświetlenie, zestawy radiowe, oprogramowanie do produkcji i postprodukcji, możliwość skorzystania z usług kamerzysty, dźwiękowca, inżynierów dźwięku i oświetlenia, charakterystorów.</p> <p>- Stand-up – stanowiska do nagrań na żywo w hallu głównym siedziby Rady.</p> <p>- Press centre facilities – studia montażowe z wyposażeniem i oprogramowaniem, stanowiska pracy z łączami internetowymi i zasilaniem (łącznie w Brukseli i Luksemburgu jest ok. 1200 takich stanowisk), łączność Wi-Fi i ISDN, drukarki, kserokoparki i faksy, telewizja przemysłowa (wewnętrzna, transmisje na ekranach wewnątrz budynków Rady), schowki, usługi gastronomiczne(0); w Brukseli i Centrum czynne jest codziennie, w Luksemburgu w dniach posiedzenia Rady.</p>
---	--	--

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
		<p>– Media Library – biblioteka materiałów fotograficznych, dźwiękowych i filmowych dokumentująca dzieje Unii Europejskiej i samego PE; częściowy dostęp na witrynach PE (zdjęcia), częściowy dostęp do zbiorów w budynkach PE (dla wszystkich).</p> <p>– Make photo available – zdjęcia wykonane w PE także przez media udostępniane na stronach PE (usługa fotograficzna).</p> <p>– Web encoding – dystrybucja materiałów cyfrowych drogą internetową, w różnych formatach (usługa dla mediów sieciowych).</p> <p>– VOD – narzędzie wideo na żądanie dostępne poprzez serwis EP Live, patrz sekcja 3 niniejszej tabeli).</p> <p>– Vox-Box Stand-up position – reje stracja (tworzenie) przekazów medialnych typu stand-up z promptem lub bez, do dystrybucji online, do odtwarzania lub „na żywo” (<i>webcasting</i>) (usługa dla mediów sieciowych).</p>	<p>– Pomieszczenia i pokoje dla mediów – <i>briefing rooms</i> (dla każdej krajowej delegacji osobno), sale do konferencji prasowych (po kilkaset miejsc dla dziennikarzy, podium, stanowiska rejestracji audiowizualnej, stanowiska tłumaczy), kabiny radiowo-telewizyjne, recepcje, halle prasowe, dodatkowe pokoje i miejsca organizowane np. w związku z ważnymi wydarzeniami (np. stanowiska pracy na dziedzińcach), parkingi dla wozów transmisyjnych.</p> <p>* Przewodniki dla dziennikarzy i instrukcje dotyczące centrów prasowych wydawane przez Biuro Prasowe Sekretariatu Generalnego Rady – publikacje online zbierające kluczowe informacje praktyczne, ważne dla dziennikarzy pracujących w siedzibach RE i RUF; wydawane cyklicznie (aktualizowane), dotyczą całości zagadnień lub tylko np. jednego z centrów.</p>

		<p>- Vox-Box Multimedia – tworzenie sieciowych przekazów lub debat, przeznaczonych do dystrybucji online, do odtwarzania lub „na żywo”.</p> <p>- Green-key – mini-studio, tworzenie krótkich przekazów multimedialnych, z wirtualnymi efektami tła dodawanymi w postprodukcji.</p> <p>* Hotline for AV journalists: zespół kilku osób (z EP Audiovisual Unit) oddelgowany w Brukseli i Strasburgu do bieżącej, szybkiej pomocy dziennikarzom w kwestiach technicznych (np. miejsce do filmowania, materiały do publikacji), korzystanie z infrastruktury i pomocy merytorycznych (np. odnalezienie właściwej osoby do rozmowy na dany temat); znają kilka języków, mają dogłębną wiedzę o PE i znają specyfikę działania mediów.</p> <p>* Przewodnik dla dziennikarzy po Parlamencie Europejskim (koljne wydania publikowane są nawet co roku) – publikacja online zbierająca i w przystępny sposób objaśniająca dziennikarzom kluczowe kwestie związane z ich pracą w PE, m.in o PE, posłach i służbach pasowych.</p>

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
		<p>* Who's who – publikacja online z pełnymi danymi kontaktowymi do pracowników służby prasowej PE; z działem na kategorie wg sprawowanych funkcji, obszarów tematycznej odpowiedzialności, języka, kontaktem do Biur Informacyjnych w państwach członkowskich i planami budynków.</p> <p>* European Parliament reporting is easy: multimedia products and services available to journalists – broszura będąca skrótowym kompendium dla dziennikarzy nt. akredytacji, ważnych telefonów, osób, oferowanych przez PE usług medialnych; nie zawiera szczegółowych przepisów.</p>	
7.	<p>Biurowe, rzecznik</p> <p>* Centrum Informacyjne Sejmu (część Kancelarii Sejmu):</p> <ul style="list-style-type: none"> – dyrektor – 5 zespołów pracowników: ds. informacji, ds. mediów społecznościowych, ds. serwisów internetowych, zespół obsługi fotograficznej, sekretariat. 	<p>* Dział Prasowy Parlamentu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rzecznik Przewodniczącego PE i 3 pracowników – Biuro Rzecznika Przewodniczącego PE – Zastępcę Rzecznika i 5 pracowników – zespół sekretarzy prasowych ds. akredytacji – 4 osoby – zespół sekretarzy prasowych ds. mediów audiowizualnych – 4 osoby 	<p>* Biurowe Rady:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rzecznicy prasowi i osoby do kontaktów z mediami (mają rozdzielone między siebie kompetencje i rodzaje spraw, którymi się zajmują) – 14 osób – dział operacji medialnych (redakcja serwisów, kierownictwo centrów prasowych etc.) – 5 osób

			<p>- zespół sekretarzy prasowych odpowiedzialnych za określone obszary i języki – ok 25 osób</p> <p>- zespół Audiovisual Unit – ok. 10 osób</p> <p>- zespoły pracowników Biura Informacyjnych PE w krajach członkowskich – ok. 60 osób.</p>	<p>- dział audiowizualny – 3 osoby</p> <p>- zespół techniczny – liczba nieokreślona (technicy, fotografowie, inżynierowie produkcji i postprodukcji etc.)</p> <p>- zespół prasowy przewodniczącego RE – 1 rzecznik przewodniczącego, 2 rzeczników zwykłych, 1 osoba wspierająca</p> <p>- zespół rzeczników Stałych</p> <p>Przedstawicielstw krajów członkowskich – 44 osoby</p> <p>- rzecznicy prezydencji, rzecznik Eurogrupy i innych ciał powiązanych z Radą.</p>
<p>8.</p> <p>Publikacje drukowane (stałe, periodyczne)</p>	<p>* Wydawnictwa sejmowe:</p> <p>- czasopisma: Kronika Sejmowa (informator – dwutygodnik), INFOS (biuletyn społ.-gosp., analizy), Analizy Biura Analiz Sejmowych (BAS)</p> <p>- czasopisma naukowe: Przegląd Sejmowy (dwumiesięcznik), Studia BAS (kwartalnik); Zeszyty Prawnicze (kwartalnik);</p>	<p>* Parlament Europejski (Dyrekcje i Biura Informacyjne) publikuje drukiem (bez włączania aktów prawnych) za pośrednictwem Urzędu Publikacji Unii Europejskiej książki, czasopisma, przewodniki i informatory (o UE, o PE), raporty, analizy itd. Obecnie baza tytułów wydanych przez PE drukiem obejmuje (od 1990 r i bez prawa UE) ok. 3,5 tys. tytułów.</p>	<p>* Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej (wraz z Sekretariatem Generalnym, lecz bez włączania aktów prawnych) publikuje drukiem za pośrednictwem Urzędu Publikacji Unii Europejskiej sprawozdania, raporty, książki o UE i państwach członkowskich o charakterze popularyzatorskim itd. Obecnie baza tytułów wydanych przez RE/RUE drukiem obejmuje (od 1990 r i bez prawa UE) ok. 540 tytułów.</p>	

	SEJM RP	PARLAMENT EUROPEJSKI	RADA EUROPEJSKA
	<ul style="list-style-type: none"> – Przed pierwszym czytaniem (opinie eksperckie), – Konferencje (sprawozdania – seria wydawnicza), – Leksykon Budżetowy (leksykon online), – Publikacje Wydawnictwa Sejmowego (książki, w tym serie i publikacje na rzecz Sejmu – zleczone, zamawiane, potrzebne itd.); 		

Źródło: opracowanie własne.

Przypisy

- 1 W oryginalnej broszurze użyto wyrażenia: „mediów państwowych”.
- 2 *Zadania Centrum Informacyjnego Sejmu*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=9271DDBDD71DD99DC1257EF3004E9BDF&> (26.11.2018).
- 3 Całość informacji o PE w rubryce 6 opracowano na podstawie: *Rules governing the use of the European Parliament’s audiovisual facilities. Bureau decision of 10 December 2007 – Annex I; About us*, http://www.europarl.europa.eu/website/multimedia-centre/en/about_us.html (25.02.2019); *European Parliament reporting is easy: multimedia products and services available to journalists*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/Multimedia-products-and-services-16_9_smallfilesize.pdf (25.02.2019).
- 4 *Studio radiowe i telewizyjne...*; całość informacji w rubryce 6 o RE i RUE opracowano na podstawie: *Media Guide. Practical information. Council Guide VII*, https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/council_media_guide.pdf (2.03.2019); *Council of the European Union in Luxembourg – European Convention Center Luxembourg*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32382/guide-luxembourg-en-web.pdf> (2.03.2019); *Centrum prasowe*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-centre/> (23.02.2019); *Studio radiowe i telewizyjne*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/tv-radio-studios/> (2.03.2019).

4. Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonej analizy komparatystycznej nasuwa się kilka końcowych spostrzeżeń. Należy podkreślić, że polityka informacyjna organów to nie tylko sformułowane zasady i posiadane instrumenty, lecz przede wszystkim praktyczne ich zastosowanie i wykorzystanie, jak również swoiste przekonanie decydentów o słuszności, może wręcz konieczności, dzielenia się informacjami ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów. Możliwości udostępniania informacji, czy deklarowana przejrzystość nie są równoznaczne z faktyczną otwartością. Zbadane elementy nie są zatem jedynymi, które warunkują i kształtują postępowanie organów względem mediów, gdyż w tego rodzaju materii istotne jest nie tylko, na jakiej podstawie i za pomocą czego, ale przede wszystkim, kto formuje politykę informacyjną.

W aspekcie złożoności regulacji, zasad wewnętrznych, jak i oferty usług dla mediów zdecydowanie wyróżnia się Parlament Europejski. Jest on oczywiście największym z omawianych organów, najbardziej złożonym i zróżnicowanym, dysponującym także największym budżetem. Władze PE starają się od wielu lat możliwie precyzyjnie definiować reguły współpracy z mediami, rozbudowując jednocześnie znacząco służby prasowe. Skutkuje to bardzo szeroką współpracą ze środkami przekazu, choć nie oznacza, że dziennikarze pracują w siedzibach PE w warunkach pełnej swobody. Mylne jest bowiem przekonanie, że mediom w PE, a tym bardziej w siedzibach RE/RUE, „wolno więcej” niż w polskim Sejmie. Wrażenie takie potęgowane jest właśnie przez obszerność regulacji, starania PE o dochowanie traktatowych zasad przejrzystości prac i rozmach działań komunikacyjnych, wynikający z wielkości organu, specyfiki jego siedzib, konieczności odpowiadania na potrzeby dziennikarzy

z kilkudziesięciu państw członkowskich i spoza UE. W praktyce jednak media w PE podlegają bardzo ścisłym regułom, w mojej opinii bardziej precyzyjnym (np. zasady rejestracji) i zawężającym swobodę działania (np. warunki otrzymania akredytacji stałej) niż w polskim Sejmie. A zatem, w związku z opisywaną w tym rozdziale sytuacją z grudnia 2016 roku, powoływanie się przez władze Sejmu, przy próbach wprowadzenia nowych regulacji dla dziennikarzy, na wzory zachodnie, częściowo własnie z PE, nie było bezpodstawne. Faktycznie regulacje unijne w wielu miejscach bardziej ograniczają media, nie pozostawiając tak dużego pola do interpretacji (możliwe przecież, że korzystnej dla mediów), jak przepisy polskie dla Marszałka Sejmu, czy nawet Straży Marszałkowskiej.

Niemniej jednak zauważalna jest różnica w stopniu adaptacji nowych technologii i technik do prowadzenia polityki informacyjnej. Organy UE (PE, RE/RUE) w o wiele większym stopniu niż Sejm RP wykorzystują pojawiające się coraz nowsze usługi komunikacyjne. Sejm RP bazuje wciąż na zupełnie podstawowych w dzisiejszych czasach stronach www, nieco tylko rozbudowanych o opcje transmisji audiowizualnych (z posiedzeń plenarnych i prac komisji). Porównując te instrumenty z rozbudowanymi serwisami audiowizualnymi organów UE, które oferują także wiele innych rodzajów materiałów (poza transmisjami i retransmisjami prac), zauważamy kolosalną różnicę, wiele mówiącą o poglądach na kwestie udostępniania informacji, również w możliwie atrakcyjnej formule. Sejm RP zatrzymał się pod względem technologii komunikacyjnych co najmniej dekadę wstecz, co w dobie mediów cyfrowych stanowi całą epokę rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Podobna sytuacja dotyczy udogodnień dla mediów i oferowanych im usług. Rozwój takich usług jest dla organów unijnych, szczególnie PE, działaniem permanentnym. W toku przeprowadzanych badań, w ciągu kilku miesięcy w roku 2018 i 2019 doszło do wielu zmian w serwisach

PE i takie zmiany nadal zachodzą. Tymczasem Sejm RP popadł w zupełną stagnację (i nie jest to zarzut tylko do kierownictwa Sejmu VIII kadencji, ale i wcześniejszych), nie wykorzystując nawet sprzyjających, mimo wszystko, okoliczności z przełomu 2016 i 2017 roku, które stanowiły doskonały punkt wyjścia do uaktualnienia zasad polityki informacyjnej, unowocześnienia narzędzi i „nowego otwarcia” na współpracę z mediami. Paradoksalnie fiasko słusznych w zamiarze (choć dyskusyjnych w treści), i mających pewien realny wymiar (nowe Centrum Medialne), „reform” zasad działalności mediów w Sejmie spowodowane było w dużej mierze brakiem spójnej polityki informacyjnej, rozumianej jako koherentny, przemyślany całościowy kształt działań na rzecz pożądanego postrzegania Sejmu i jego prac (jako celu), z uwzględnieniem uwarunkowań formalnych (regulacje), faktycznych (działających mediów i ich oczekiwań; dysponowaniem określonymi narzędziami i personelem) oraz prognozowanych skutków.

Zakończenie

W ramach analizy systemów prawnych polskiego i unijnego można stwierdzić, że sam dostęp do obrad parlamentu, także dostęp dla dziennikarzy, nie jest w sposób dostateczny unormowany za pomocą właściwych aktów normatywnych, które umożliwiałyby skuteczne odwołanie się od decyzji negatywnej. Należy podkreślić, że na poziomie unijnym prawo dostępu do obrad organów prawodawczych nie zostało ujęte w Kracie Praw Podstawowych, a więc nie jest zaliczane (w przeciwieństwie do prawa dostępu do dokumentów) do najbardziej istotnych uprawnień obywatela. W odniesieniu do działalności dziennikarskiej przepisy prawne powinny kreować prawo do akredytacji, jako szczególne uprawnienie prasy, a samo dopuszczenie do fizycznej obecności w trakcie obrad parlamentów nie powinno zależeć od autorytarnej decyzji funkcjonariusza publicznego. Nawet jeżeli nie dochodziłoby faktycznie do przypadków nadużycia władzy, to prawo powinno być tak konstruowane, aby zakładać ewentualną złą wolę podmiotów władzy publicznej. Powinny zostać więc przewidziane określone przepisy, które zabezpieczyłyby przyznane uprawnienie. Z pewnością z perspektywy funkcjonowania współczesnej demokracji, opierającej się w równym stopniu na zasadzie suwerenności narodu, jak i na prawach i wolnościach obywatelskich, bezpośredni dostęp dziennikarzy do prac parlamentu jest istotnym zagadnieniem. Dzięki medialnemu przekazowi dziennikarzy, którzy osobiście obserwowali działania organów publicznych, społeczeństwo może otrzymać opis tego, co się faktycznie wydarzyło. Wówczas media w sposób najpełniejszy mogą wypełnić swoją misję wobec społeczeństwa, przekazując rzetelne i niezafałszowane informacje. Media są w tym przypadku koniecznym pośrednikiem, ponieważ w większości społeczeństwo samo w sobie nie podejmuje osobistego trudu zdobywania takich wiadomości na bieżąco. W praktyce nie jest to też w pełni możliwe ze względu na liczbę obywateli współczesnych państw. Na dziennikarzach zatem spoczywa obowiązek

pokazywania i relacjonowania, w jaki sposób pracują wybrani przedstawiciele społeczeństwa i wywoływania u odbiorców osobistej potrzeby dotarcia do informacji. Aby dziennikarze mogli to urzeczywistnić, muszą mieć prawo bezpośredniego dostępu do prac parlamentu, to znaczy nie tylko do ich efektów w postaci wytworzonych dokumentów, aktów prawnych etc., ale także do toku ich powstawania, do treści i przebiegu procesów decyzyjnych, w tym szczególnie procesu legislacyjnego. Prawo to winno być jednocześnie zabezpieczone za pomocą określonych środków odwoławczych, których brakuje zarówno w systemie polskim, jak i unijnym.

Bibliografia

- Adamski D., *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Aleksandrowicz T. R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006.
- Bednarczyk M., *Obowiązek bezwzrostowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bergman J., *European Parliament Censors Its Own Free Speech*, <https://www.gatestoneinstitute.org/10023/european-parliament-free-speech> (24.01.2019).
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwzrostowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Berthier Demonfort S., *Le principe d'ouverture en droit de l'Union Européenne: Contribution à l'étude de l'influence des citoyens dans la prise de décision européenne*, www.theses.fr/2016LIMO0043.pdf (17.01.2019).
- Bidziński M., *Komentarz do art. 18 u.d.d.i.p.*, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015.
- Bielecki L., *Prawo a nieformalne reguły rywalizacji o władzę na przykładzie próby przesilenia politycznego w dniu 16.12.2016 r. w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018 nr 7–8, s. 28–42.
- Buijze A., *The Principle of Transparency in EU Law*, Hertogenboşa 2013, s. 93, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/269787> (03.03.2019).
- Caplan B., *Mit racjonalnego wyborcy*, Wrocław 2017.
- Cwalina W., *Telewizyjna reklama polityczna*, Lublin 2000.
- Czarny P., *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014 (Podręczniki Prawnicze).
- Czarny-Drożdziejko E., *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo znieważenia w środkach masowego komunikowania*, Kraków 2005.
- Czarny-Drożdziejko E., *Funkcjonowanie prokuratury a dostęp do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11, s. 78–109.
- Czarny-Drożdziejko, *Przestępstwa prasowe. Francuska regulacja dotycząca przestępstw prasowych i jej odniesienie do polskiego systemu prawnego*, Warszawa 2013.
- ES, *Wielkie zmiany dla dziennikarzy w Sejmie*, <http://niezalezna.pl/90763-wielkie-zmiany-dla-dziennikarzy-w-sejmie> (25.11.2018).

- Farrell H., Héritier A., *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, "Report" June (2003) no. 7, http://www.sieps.se/en/publications/2003/the-invisible-transformation-of-codecision-problems-of-democratic-legitimacy-20037/Sieps_2003_7.pdf (03.03.2019).
- Gabka A., Smosarski A., *Puste centrum medialne Sejmu. Ile kosztowało? Nie wiadomo*, <http://www.superstacja.tv/wiadomosc/2017-01-10/puste-centrum-medialne-sejmu-ile-kosztowalo-nie-wiadomo/>, Superstacja (25.11.2018).
- Godzwon A., „*Nowe Centrum Medialne*” Szereg manipulacji i przekłamań w dokumencie Kancelarii Sejmu, <https://oko.press/nowe-centrum-medialne-szereg-manipulacji-przeklamam-dokumentem-kancelarii-sejmu/> (25.11.2018).
- Grard L., *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*, <https://journals.openedition.org/communicationorganisation/2351> (18.01.2019).
- Izdebski H., *Ustawa z dnia 6 września 2001 roku: O dostępie do informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jej granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002.
- Jakubowski A., Gajewski S., *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kamiński I. C., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006.
- Karageorgou V., *Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulatory contours and implications*, <https://www.right2info.org/resources/>

- publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law (03.03.2019).
- Kenig-Witkowska M. M., Łazowski A., Ostrihansky R. *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. M. Kenig-Witkowska, wyd. 7, Warszawa 2017 (Podreczniki Prawnicze).
- Kowalewska-Borys E., Prokop K., *Charakter prawny Sejmowej Komisji Śledczej (zagadnienia wybrane)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007 nr 2, s. 80nn.
- Kowalik-Bańczyk K., w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, red. nauk. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Nieto-Garrido E., I. M. Delgado, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, London 2007 (Modern Studies in European Law).
- Öberg U., *EU Citizen's Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of information act*, w: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2 (1999), ed. A. Dashwood, A. Ward, Oxford–Portland 2000, s. 303–328, DOI: <https://doi.org/10.5235/152888712802815897>, https://books.google.pl/books?id=Jb3bBAAAQBAJ&pg=PA312&lpg=PA312&dq%20=Code+of+conduct+concerning+public+access+to+Council+and+Commission+documents,+adopted+by+the+Council+on+20+December+1993&source=bl&ots=NjIAFYNLY6&sig=VQHXd-PrEj0bVEOqTa5TGinww_EA&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKE-wiEjs_K7brfAhXyoIsKHSYfBucQ6AEwBH0ECAYQAQ#v=snippet&q=%C3%96berg&f=false (25.12.2018).
- Ojanen T., *Komentarz do art. 42 Karty Praw Podstawowych*, w: EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, June 2006, <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Download.Rep/NetworkCommentaryFinal.pdf> (10.03.2019).
- Pietryga T., *Media w Sejmie: o co ta awantura*, Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/Media/161219205-Media-w-Sejmie-o-co-ta-awantura.html> (25.11.2018).
- Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Warszawa 2008.
- Rzecznik Praw Obywatelskich o zaproponowanych 14 grudnia zasadach dostępu dziennikarzy do informacji w Sejmie*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/>

- RPO-o-propozycjach-z-14-grudnia-o-dostepie-dziennikarzy-do-informacji-w-Sejmie (12.12.2017).
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013 (Praktyczne Komentarze Lex).
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Speltdoor O., *The Technische Glaswerke Ilmenau Ruling: a Step Backwards for Transparency in EU Competition Cases*, w: *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, ed. P. Cardonnel, A. Rosas, N. Wahl, London 2012, s. 439–472, DOI: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472566140.ch-028>.
- Szmyt A., *Z parlamentarnej problematyki dostępu do informacji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 31 (2014), s. 983–995.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 13–36.
- Szuster S., *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. 01.112.1198), LEX/el. 2003.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, red. nauk. A. Wróbel, Warszawa 2012 (Komentarz LEX).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3, red. nauk. A. Wróbel, Warszawa 2012 (Komentarz LEX).
- Ulasiewicz M. I., *Jawność obrad organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018.
- Uziębło P., *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 31 (2014), s. 687–703.
- Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.

Z perspektywy funkcjonowania współczesnej demokracji, opierającej się w różnym stopniu na zasadzie suwerenności narodu, jak i na prawach i wolnościach obywatelskich, bezpośredni dostęp dziennikarzy do prac parlamentu jest istotnym zagadnieniem. Dzięki medialnemu przekazowi dziennikarzy, którzy osobiście obserwowali działania organów publicznych, społeczeństwo może otrzymać opis tego, co się faktycznie wydarzyło. Wówczas media w sposób najpełniejszy mogą wypełnić swoją misję wobec społeczeństwa, przekazując rzetelne i niezafałszowane informacje. Media są w tym przypadku koniecznym pośrednikiem, ponieważ w większości społeczeństwo samo w sobie nie podejmuje osobistego trudu zdobywania takich wiadomości na bieżąco. W praktyce nie jest to też w pełni możliwe ze względu na liczbę obywateli współczesnych państw. Na dziennikarzach zatem spoczywa obowiązek pokazywania i relacjonowania, w jaki sposób pracują wybrani przedstawiciele społeczeństwa i wywoływania u odbiorców osobistej potrzeby dotarcia do informacji. Aby dziennikarze mogli to urzeczywistnić, muszą mieć prawo bezpośredniego dostępu do prac parlamentu, to znaczy nie tylko do ich efektów w postaci wytworzonych dokumentów, aktów prawnych etc., ale także do toku ich powstawania, do treści i przebiegu procesów decyzyjnych, w tym szczególnie procesu legislacyjnego.

fragment *Zakończenia*



Uniwersytet Papieski
Jana Pawła II
w Krakowie

ISBN 978-83-7438-811-5
9 788374 388115