

Opinia prawna z 15 maja 2024 r. o dostępie do zapisu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w świetle zasady podziału i równowagi władz oraz zasady jawności i przejrzystości działania władz publicznych

1. Funkcja kontrolna Sejmu

1.1. Konstytucja¹

Istota wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu – będącej zasadą ustrojową, a więc podstawową dla funkcjonowania państwa – sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

obowiązku działania „na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie z szerokim rozumieniem tej zasady (wchłaniającej zasadę praworządności) organy funkcjonują na podstawie prawa i mają obowiązek przestrzegania prawa². Oznacza to również, że działania tych organów są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa, jak i określone granice ich funkcjonowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „[...] zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania”³. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, z zasady legalizmu wynika w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę⁴.

Z kolei istotą wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady podziału i równowagi władz jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa, albowiem – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – „[...] Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego («obronnego») wyrażenia zasady podziału

2 Zob. M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 7.

3 Pkt 5.3 uzasadnienia wyr. TK z dnia 16 marca 2011 r., (K 35/08).

4 Zob. uzasadnienie wyr. TK z dnia 19 czerwca 2002 r., (K 11/02).

władzy polegającego na kwalifikowaniu «organów państwa» do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. «Równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości, jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)⁵.

Funkcja kontrolna Sejmu została ujęta w sposób ogólny w art. 95 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Jak odnotowuje Trybunał Konstytucyjny: „[...] kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że funkcja kontrolna stanowi niezbędny atrybut parlamentu w państwie demokratycznym. W sprawowaniu tej funkcji przez parlament doktryna prawa konstytucyjnego widzi działalność zastępującą działania samego Narodu jako podmiotu władzy politycznej. Celem kontroli parlamentarnej jest zapewnienie funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem Narodu⁶. A zatem kontrola parlamentarna ma służyć informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewniać poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej.

5 Pkt 1.2.1 uzasadnienia wyr. TK z dnia 15 stycznia 2009 r., (K 45/07).

6 Pkt 4 uzasadnienia wyr. TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., (K 8/99).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego funkcja kontrolna parlamentu pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy, albowiem uprawnienia kontrolne legislatury stanowią istotny element w systemie powiązań i „hamulców” między władzami. Jednocześnie, jak wskazuje Trybunał: „[...] zasada podziału władzy z jednej strony stanowi przesłankę powierzania parlamentowi funkcji kontrolnej, a z drugiej strony określa granice tej funkcji. Wykładnia przepisów konstytucyjnych i ustawowych dotyczących kompetencji kontrolnych parlamentu musi uwzględniać dyrektywy wynikające z wymienionej zasady. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg rozdzielenia władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć «istotnego zakresu» danej władzy. Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Kompetencje muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotny zakres pozostałych władz. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową”⁷.

Nie bez znaczenia dla analizy zagadnienia zakresu funkcji kontrolnej Sejmu, a tym samym jej granic, jakkolwiek z uwzględ-

7 Pkt 4 uzasadnienia wyr. TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., (K 8/99).

nieniem wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły Konstytucji, pozostaje wyrażone w preambule zobowiązanie władz Rzeczypospolitej Polskiej do współdziałania. Formuła ta obliguje do „wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania”⁸.

Dla nakreślenia pełnego zakresu wynikającej z Konstytucji funkcji kontrolnej Sejmu nad Radą Ministrów, jednakże bez większego znaczenia dla analizowanego zagadnienia, należy przywołać także art. 157 Konstytucji (solidarna i indywidualna odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem), art. 158–160 Konstytucji (wyrażanie przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów bądź ministrowi oraz wyrażanie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów) oraz art. 226 Konstytucji (udzielanie przez Sejm Radzie Ministrów absolutorium z wykonania budżetu).

Jak wskazano wyżej, podstawą realizacji kontroli sejmowej nad Radą Ministrów jest art. 95 ust. 2 Konstytucji, aczkolwiek przepis ten nie może być traktowany jako samoistna podstawa do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Aktami o podstawowym znaczeniu dla analizowanego zagadnienia, które regulują szczegółowe podstawy (materialne i proceduralne) instrumentów kontrolnych Sejmu, są ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339, z późn. zm.) oraz uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.; dalej: Regulamin Sejmu).

8 Pkt 6.1 uzasadnienia wyr. TK z dnia 20 maja 2009 r., (Kpt 2/08).

1.2. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł ma prawo – w wykonywaniu obowiązków poselskich – wnosić interpelacje i zapytania poselskie (art. 14 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Posłowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich, przy jednoczesnym obowiązku Rady Ministrów, wyżej wymienionych organów i instytucji przedstawiania informacji i wyjaśnień na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania (art. 16 tej ustawy). Poseł ma prawo – w wykonywaniu mandatu, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób – do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność m.in. organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 19 tej ustawy). Poseł ma także prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich – interwencję m.in. w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania, przy czym wyżej wymienione organy są zobowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić; kierownicy tych organów są zobowiązani niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, jak też udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (art. 20 tej ustawy).

Ponadto zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy poseł ma prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad

gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany, lub właściwych ze względu na siedzibę biura posła. Przy czym należy zaznaczyć, że ustawa nie przewiduje analogicznego prawa posła do uczestnictwa w posiedzeniach organów administracji rządowej.

Jednocześnie organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udzielać posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji (art. 24 ust. 1 tej ustawy), a Prezydium Sejmu udziela posłom pomocy w wykonywaniu mandatów, czuwa nad wykonywaniem przez nich obowiązków parlamentarnych, jak również nad wykonywaniem wobec nich obowiązków określonych w ustawie przez organy państwowe i samorządu terytorialnego oraz podporządkowane im jednostki (art. 46 ust. 1 tej ustawy).

1.3. Regulamin Sejmu

Zasady i tryb wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich oraz wniosków o przedstawienie informacji bieżących i pytań w sprawach bieżących, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz rozpatrywania wniosków o informację i pytań w sprawach bieżących określa Regulamin Sejmu (art. 191–196). Na marginesie należy zasygnalizować, że już przepisy Konstytucji wskazują termin udzielania odpowiedzi przez Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów na interpelacje i zapytania poselskie oraz w sprawach bieżących (są to odpowiednio 21 dni oraz każde posiedzenie Sejmu). Natomiast ani przepisy Regulaminu Sejmu, ani przepisy Konstytucji nie odnoszą się do szczegółowych zasad, trybu czy formy, wskazanych w art. 19 i art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uprawnień posła do przeprowadzania odpowiednio kontroli poselskiej i interwencji poselskiej.

2. Zasada jawności i przejrzystości działania władz publicznych

2.1. Konstytucja

Ogólna zasada jawności i przejrzystości działania władz publicznych została wyrażona w art. 61 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które to prawo obejmuje również pozyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). 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 (ust. 2). Ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji 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 (ust. 3).

W kontekście ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności należy wskazać, że – w świetle postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji (stanowiącego o klauzulach limitacyjnych ograniczania konstytucyjnych wolności i praw) oraz w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów – ograniczając sferę konstytucyjnego prawa obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy istoty tego prawa i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane do celu, jaki temu przyświeca. Ograniczenia konstytucyjnych

wolności i praw oraz kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności (ocenie niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*) – chodzi bowiem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie prawa nie narusza wewnętrznej hierarchii wartości konstytucyjnych⁹. Na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności powiązana jest z wyrażonym w art. 31 ust. 3 warunkiem „konieczności” wprowadzanych ograniczeń, a „[...] wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane; ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”¹⁰.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Zasadniczą ustawą w tym zakresie jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Ponadto warto nadmienić, że w stosunku do jawności posiedzeń Konstytucja stanowi wyłączenie o jawności posiedzeń Sejmu (art. 113). Natomiast jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad.

9 Por. np. uzasadnienie wyr. TK z dnia 25 lipca 2013 r., (P 56/11), a także uzasadnienie wyr. WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2018 r., (II SAB/Op 58/18).

10 Por. np. pkt 3 uzasadnienia wyr. TK z dnia 9 sierpnia 1998 r., (K 28/97) oraz pkt 3 uzasadnienia wyr. z dnia 26 kwietnia 1999 r., (K 33/98).

2.2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie, przy czym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W myśl art. 2 i art. 3 ust. 1 tej ustawy każdemu przysługuje – co do zasady – prawo dostępu do informacji publicznej (prawo do informacji publicznej) bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, obejmujące uzyskanie informacji publicznej (w tym przetworzonej), wgląd do dokumentów urzędowych oraz dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Art. 4 ustawy wskazuje otwarty katalog władz publicznych (oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne) zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a art. 6 ust. 1 wskazuje otwarty katalog rodzajów informacji publicznej. W myśl art. 6 ust. 2 tej ustawy dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 19 ustawy posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów – tj. Sejmu, Senatu, rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – są jawne i dostępne. Podobnie jest w wypadku posiedzeń ich kolegialnych organów pomocniczych (o ile tak stanowią przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi), a wyżej wymienione organy i ich organy pomocnicze sporządzają oraz udostępniają

protokoły lub stenogramy swoich obrad (chyba że sporządzą i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne w pełni rejestrujące te obrady).

Ma marginesie należy podkreślić, że – jak wynika z powyższego – ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi *lex generalis* wobec innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi i nie zawiera generalnej zasady jawności posiedzeń wszystkich kolegialnych organów władzy publicznej. Zasadę wynikającą z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a wskazującą pierwszeństwo trybów szczególnych dostępu do informacji przed trybem wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. A zatem jeżeli z wniosku posła o udostępnienie informacji wyraźnie wynika, że żądanie jest ściśle powiązane ze sprawowanym mandatem posła (np. w trybie interwencji poselskiej), w takim przypadku zastosowanie znajdą przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a nie ustawa o dostępie do informacji publicznej¹¹. Jednocześnie sądy administracyjne wskazują, że posła „nie wyklucza to z katalogu podmiotów mogących wnioskować o udostępnienie informacji publicznej na ogólnych zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, o ile nie powołuje się [poseł – przypis A.O.] na swój szczególny status posła”¹².

11 Tak np. w uzasadnieniu wyr. WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2019 r., (II SAB/Wa 81/19).

12 Tak np. w uzasadnieniach wyr. NSA z dnia 3 marca 2023 r., (III OSK 2330/21) oraz z dnia 15 marca 2023 r., (III OSK 2503/21).

3. Charakter ustrojowy Stałego Komitetu Rady Ministrów

3.1. Rada Ministrów

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, z późn. zm.) posiedzenia Rady Ministrów są niejawne. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może zezwolić zaproszonym osobom na przysłuchiwanie się posiedzeniu Rady Ministrów w całości lub części oraz na udzielanie wyjaśnień, a w posiedzeniu Rady Ministrów, na którym rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa, bierze udział przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 ust. 1a i 1b tej ustawy). Natomiast Rada Ministrów jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz podjętych rozstrzygnięciach (nie dotyczy to spraw, w stosunku do których Prezes Rady Ministrów zarządził tajność obrad – zob. art. 22 ust. 2 tej ustawy).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., (II SA/Wa 620/13)¹³, treść przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów: „[...] została sformułowana w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości. Każde posiedzenie Rady Ministrów ma charakter niejawny. Oznacza to więc, iż mogą w nim uczestniczyć wyłącznie osoby uprawnione. Przebieg całego posiedzenia nie podlega zaś ujawnieniu na zewnątrz. Przedmiotowa wykładnia gramatyczna omawianego przepisu znajduje również potwierdzenie

13 W sprawie tej WSA w Warszawie oddalił skargę na decyzję Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie odmowy udostępnienia protokołu pełnego zapisu posiedzenia rządu jako informacji publicznej.

w wykładni celowościowej. Intencją ustawodawcy, wprowadzającego wyłączenie jawności posiedzeń Rady Ministrów, było zapewnienie członkom tego gremium możliwości niczym nieskrępowanej dyskusji i wymiany poglądów. Osiągnięciu takich celów mogłaby natomiast przeszkadzać jawność posiedzeń". Jak Sąd podkreślił w tym uzasadnieniu: „[...] omawiane ograniczenie, wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, nie pozbawia obywateli wiedzy na temat tego, czym zajmuje się Rada Ministrów na swoich posiedzeniach i jakie są rezultaty tych posiedzeń. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, Rada Ministrów jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach. Powyższy przepis zapewnia więc w sposób wystarczający zachowanie transparentności działalności władzy publicznej, zagwarantowanej w normie art. 61 Konstytucji RP. Wyżej powołany przepis Konstytucji mówi bowiem o dostępie do informacji o działalności władzy, a nie o dostępności do wszystkich wypowiedzi przedstawicieli władzy państwowej". Ponadto Sąd dodał, że: „[...] procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby wręcz zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu przedwczesnemu osądowi. Tymczasem podjęcie w procesie tworzenia np. projektu ustawy decyzji właściwej co do jego treści wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozważań i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających chronionym konstytucyjnie dobrom czy też niefunkcjonalnych. Nie wyklucza to jednak nadzoru społecznego. Kiedy decyzja lub projekt zyskuje walor oficjalności, zostaje przedstawiony opinii publicznej przez organ, który go tworzył, podlega społecznym konsultacjom i wówczas społeczeństwo może mieć wpływ na jego treść".

3.2. Stały Komitet Rady Ministrów

Zgodnie z § 1 i 2 zarządzenia nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2021 r. poz. 327; dalej: zarządzenie) Stały Komitet Rady Ministrów – SKRM jest organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a jego zadaniami są inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów. Stały Komitet Rady Ministrów rozpatruje też inne sprawy powierzone mu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

W skład Stałego Komitetu Rady Ministrów wchodzi Przewodniczący oraz członkowie, którymi są przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciele ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz ministrów – członków Rady Ministrów, a także przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 3 ust. 1 zarządzenia). Prezes Rady Ministrów może, na wniosek Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, powołać nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących tego Komitetu spośród jego członków, a Sekretarzem Stałego Komitetu Rady Ministrów jest osoba kierująca komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zapewniająca obsługę prac tego Komitetu (§ 3 ust. 10 i 11 zarządzenia). Stałymi uczestnikami posiedzeń SKRM są: Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Szef Rządowego Centrum Analiz, a ich przedstawiciele mogą brać udział w pracach Stałego Komitetu Rady Ministrów (§ 4 ust. 1 zarządzenia). Ponadto Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów może zapraszać do udziału w pracach tego Komitetu, z głosem doradczym, również inne osoby niż wyżej wymienieni stali uczestnicy, reprezentujące

organy, instytucje lub organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem tych prac, w tym przedstawiciela Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów informuje takie zaproszone osoby o zasadach uczestnictwa w posiedzeniu, a także o rygorach wynikających z przepisów o ochronie informacji niejawnych, jeżeli na posiedzeniu będzie rozpatrywany projekt zawierający informacje niejawne (§ 4 ust. 2 i 3 zarządzenia). Dodatkowo stosownie do postanowień § 8 zarządzenia, w posiedzeniach Stałego Komitetu Rady Ministrów stale lub doraźnie uczestniczą, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, osoby zaproszone przez Sekretarza SKRM, jeżeli uzna ich udział w posiedzeniu za niezbędny do wykonywania powierzonych im zadań służbowych albo do obsługi prac Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Zgodnie z § 10 ust. 1–3 zarządzenia z posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów sporządza się, pod nadzorem Sekretarza SKRM, pełny zapis jego przebiegu (zapis posiedzenia) oraz protokół ustaleń posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów (protokół ustaleń). Zapis posiedzenia jest wewnętrznym dokumentem roboczym, który wykorzystuje się do sporządzenia protokołu ustaleń. Protokół ustaleń zawiera pełne zestawienie rozstrzygnięć podjętych na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych. Protokół ustaleń podpisują Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów i Sekretarz Komitetu (w wypadku nieobecności Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów – wiceprzewodniczący oraz Sekretarz Komitetu). Protokół ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów doręcza się organom i osobom wskazanym przez Przewodniczącego SKRM (§ 10 ust. 4 zarządzenia). W tym miejscu należy zaznaczyć, że zapisu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów nie doręcza się nikomu, nawet uczestnikom posiedzenia

Komitetu. Zapis posiedzenia oraz protokół ustaleń przechowuje się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 10 ust. 8 zarządzenia).

Stosownie do postanowień § 16 zarządzenia w zakresie nieuregulowanym w zarządzeniu, do rozpatrywania projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet Rady Ministrów stosuje się przepisy uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), dotyczące rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet Rady Ministrów. Przykładowo, zgodnie z § 70 tego Regulaminu Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów udostępnia w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny projekt ustawy albo rozporządzenia stanowiący przedmiot prac Komitetu, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2014 r., (II SAB/Wa 748/13)¹⁴, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że wobec treści art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej „nie budzi wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów jest podmiotem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej” oraz że „bez wątpienia protokół ustaleń posiedzenia stałego komitetu Rady Ministrów ma walor informacji publicznej podlegającej udostępnieniu”, natomiast w ocenie Sądu: „[...] materiały robocze, które powstają we wstępnej fazie projektowania i sporządzania powyższego dokumentu i które służą tylko do przygotowania jego treści i ostatecznej wersji, nie posiadają waloru informacji publicznej. Nie służą bowiem one do realizacji powierzonego organowi zadania publicznego, ponieważ mają jedynie charakter źródłowy

14 W sprawie tej WSA w Warszawie oddalił skargę na bezczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie zapisu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów.

do sporządzenia dokumentu urzędowego”. Na zakończenie rozważań sąd – odnosząc się do stanowiska pełnomocnika organu na rozprawie, wskazującego, że zapis posiedzenia stanowi „bazę do sporządzenia protokołu ustaleń” – przytoczył i podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., (I OSK 678/11), zgodnie z którym „nie stanowią informacji publicznej różnego rodzaju materiały znajdujące się co prawda w posiadaniu organu, których jednak zawartość (treść) intelektualna nie została użyta przez organ przy załatwianiu jakiegokolwiek ze spraw publicznych, a przez to materiały te nie nabrały cech dokumentów urzędowych”.

4. Wnioski

W świetle wyżej przedstawionych regulacji dotyczących posiedzeń Rady Ministrów i jej organu pomocniczego, którym jest Stały Komitet Rady Ministrów, należy stwierdzić, że skutki udostępnienia – czy to w trybie interwencji poselskiej, czy też w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej – pełnego zapisu przebiegu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów byłyby *de facto* tożsame z przyznaniem prawa do uczestnictwa w takim posiedzeniu (bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć). Jako że Komitet jest organem pomocniczym Rady Ministrów, inicjującym, przygotowującym i uzgadniającym przyjmowane w dalszej kolejności rozstrzygnięcia i stanowiska samej Rady Ministrów, dostęp do całego przebiegu jego posiedzenia oznaczałby niejako dostęp do posiedzenia Rady Ministrów. Tymczasem przepisy ustawy o Radzie Ministrów w wyraźny sposób wyłączają jawność posiedzeń tego gremium oraz precyzyjnie określają zasady udziału w posiedzeniu osób niebędących członkami Rady Ministrów, nie przewidując takiego uprawnienia dla posłów.

Mając na względzie opisane powyżej regulacje Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także przytoczonego orzecznictwa, w przypadku wniosku o dostęp do zapisu pełnego przebiegu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w trybie interwencji poselskiej udostępnienie takiego zapisu stanowiłoby niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w istotę materialnych kompetencji Rady Ministrów do kierowania administracją rządową – brak jest bowiem w Konstytucji oraz w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora przepisów zezwalających posłowi na uczestnictwo w posiedzeniach Rady Ministrów i jej organów pomocniczych.

Natomiast w wypadku wniosku o dostęp do zapisu pełnego przebiegu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnienie takiego zapisu stanowiłoby przekroczenie określonych Konstytucją oraz ustawami granic prawa obywatela do otrzymywania informacji o działalności władzy publicznej. Konstytucja oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej przewidują dostęp (wgląd) obywatela do dokumentów urzędowych i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a ustawa o Radzie Ministrów zobowiązuje ten organ jedynie do informowania opinii publicznej o przedmiocie jej posiedzenia oraz podjętych przez nią rozstrzygnięciach, natomiast zapis posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów jest wewnętrznym dokumentem roboczym, wykorzystywanym do sporządzenia protokołu ustaleń tego Komitetu i nie posiada waloru informacji publicznej.