

## **Biuro Analiz Sejmowych**

### **OPINIA ZLECONA**

**dr Michał Bernaczyk**  
adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego  
Uniwersytet Wrocławski  
radca prawny

**BAS-104/14**

**Warszawa, 11 marca 2014 r.**

**Opinia prawna w sprawie wniosków immunitetowych złożonych na podstawie art. 105 ust. 2 Konstytucji: "Czy wniosek o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej stanowi informację publiczną, która może być udostępniona przez Kancelarię Sejmu w trybie dostępu do informacji publicznej?"**

#### **I. Tezy opinii**

(1) Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła (lub senatora) do odpowiedzialności karnej jest dokumentem w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, a także informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. 112, poz. 1198 z późn. zm.; dalej jako "UDIP"<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Niniejsza opinia uwzględnia stan prawny obowiązujący w dacie jej sporządzenia, natomiast należy zasygnalizować, iż w momencie jej sporządzania biegł okres *vacatio legis* ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1474). Powołana nowelizacja nadaje z dniem 10 marca 2014 r. nowe brzmienie artykułowi 1 ust. 2 UDIP ("Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do

(2) Mając na uwadze art. 1 ust. 2 UDIP pełna treść wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej i inne informacje z nim przekazane mogą nie podlegać udostępnieniu do chwili zakończenia postępowania karnego.

(3) Zawistość postępowania karnego, w tym czynności, o których mowa w art. 17 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.; dalej jako "KPK"), nie zwalniają organów postępowania karnego oraz Szefa Kancelarii Sejmu z obowiązku udostępniania informacji publicznych o treści wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 5 ust. 3 UDIP.

## II. Przedmiot opinii

Zagadnienie problemowe przekazane do analizy zawiera się w pytaniu: *"Czy wniosek o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej [o którym mowa w art. 7b ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jednolity opubl. w Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 z późn. zm.; dalej jako: "UWMPiS") - przyp. własny M.B.] stanowi informację publiczną, która może być udostępniona przez Kancelarię Sejmu w trybie dostępu do informacji publicznej?"*.

Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę, że tak postawione pytanie - w mojej ocenie zbytecznie - przenosi akcent na problem "publicznego" charakteru informacji. Tym samym ulegamy niechlubnej specyfice polskiego reżimu dostępu do informacji. Jego istotą jest preponderancja sporu o „publiczny” charakter informacji, który ustępuje o wiele ważniejszej, pragmatycznej kwestii tkwiącej u podstaw wszystkich dojrzałych, demokratycznych ustaw o dostępie do informacji. W państwach cieszących się mniejszym poziomem tzw. kultury tajności i dłuższą tradycją otwartości władzy publicznych istota sporu o granice jawności sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: czy udostępnienie określonej informacji posiadanych przez władze publiczne stworzy stan zagrożenia dla zasad, wartości lub praw jednostki chronionych konstytucją lub ustawą? Niestety, konstrukcja UDIP spowodowała, że w Polsce ten ważki problem odsuwa się na dalszy plan. W Polsce doszło do bardzo

---

*informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej <<centralnym repozytorium>>."), ale zmiana nie wpływa w żaden sposób na problem i rozwiązania sformułowane w niniejszej opinii.*

---

Opinia została sporządzona przez eksperta zewnętrznego – na zlecenie Biura Analiz Sejmowych – w celu przygotowania materiałów odpowiadających na pytania zgłoszone przez posłów, organy Sejmu lub Kancelarii Sejmu. Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem Biura Analiz Sejmowych.

niefortunnego ustawowego "rozwinięcia" normy art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Nie uprzedzając dalszych tez opinii należy wyjaśnić, że konstytucyjne sformułowanie "informacja o działalności" zostało zinterpretowane w ustawie poprzez treść art. 1 ust. 1 UDIP: *"każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie"*. Wyrażam jednak daleko posuniętą wątpliwość, czy *"informacja o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne"* jest tym samym, co *"informacja o sprawach publicznych"*. 12-letnie orzecznictwo sądownoadministracyjne nasuwa wniosek, że ustawowe pojęcie "informacja publiczna" uzyskało węższy zakres znaczeniowy, aniżeli ten wynikający z konstytucyjnego wzorca (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Wprawdzie można by było zadowolić się tu stwierdzeniem, że nie ustało domniemanie konstytucyjności art. 1 ust. 1 UDIP, ale nie sposób przemilczeć praktycznych (i negatywnych) skutków niedookreślonej normy ustawowej.

Organy władzy publicznej w Polsce bardzo często negują „publiczny” charakter posiadanej informacji (twierdząc, że nie mieści się ona w zakresie art. 1 ust. 1 UDIP), nie wskazując zaś dedykowanych ku temu ustawowych ograniczeń (art. 5 ust.1 i 2 UDIP). W efekcie dostęp do informacji publicznej jest dotknięty zjawiskiem, które na łamach odrębnego opracowania nazwano „*prowadzeniem sporu na przedpolu*”<sup>2</sup>. Po części przyczyniło się do tego samo orzecznictwo, niejako z góry wykluczając pewne kategorie informacji zgromadzonych lub wytworzonych przez władze publiczne z zakresu znaczeniowego "informacji publicznej". W orzecznictwie odmawia się statusu informacji publicznej niektórym informacjom posiadany przez władze publiczne, charakteryzując je np. jako nieznanne Konstytucji RP i UDIP *"dokumenty wewnętrzne"*<sup>3</sup>, *"dokumenty prywatne"*<sup>4</sup>, *"informacje*

---

<sup>2</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu "otwartego rządu"*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok VIII nr 4 (43) / 2012, s. 21-23.

<sup>3</sup> Pojęcie „dokument wewnętrzny” rozważano w kontekście art. 61 Konstytucji RP po raz pierwszy w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. P 25/12, opubl. na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)). Warto zatrzymać się na chwilę na wywodami Trybunału w tej sprawie, gdyż odczytane pobieżnie mogą skłaniać do konkluzji (moim zdaniem całkowicie nietrafnej), iż pojęcie „dokument wewnętrzny” wynika z analizowanego przepisu Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny odnotował, że *„w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. (...) Wymienione*

przepisy są podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących" (III.2 uzasadnienia wyroku w sprawie P 25/12). Zaakceptowawszy znaczenie „informacji o sprawie publicznej” nadane w praktyce stosowania prawa, Trybunał czyni niezwłocznie kolejną obserwację: „Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od <<dokumentów urzędowych>> w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem <<dokumenty wewnętrzne>> służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”. Nie powinno uchodzić naszej uwadze, że są to rozważania nad znaczeniem normy ustawowej (art. 1 ust. 1 UDIP), a nie konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny opisuje tu w gruncie rzeczy praktykę judykatywy, aczkolwiek w uzasadnieniu zabrakło odesłania do konkretnych orzeczeń NSA i WSA. Nie jest dobrym obyczajem ucieczka od rzeczywistego źródła ograniczeń w dostępie do informacji poprzez frazeologię np. „z tego szerokiego zakresu przedmiotowego (...) wyłączeniu podlegają”. Taki zwrot nie wskazuje wyraźnie sedna problemu: otóż żaden przepis UDIP nie posługuje się pojęciem dokumentu wewnętrznego. Uważam, że jest to wyłącznie konstrukcja juretryczna o bardzo wątych podstawach normatywnych w UDIP. Nie przekonuje argument przedstawicieli judykatywy (zob. wywiad z sędzią Ireną Kamińską, *Władza pod sędziowską kontrolą*, kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości "Na Wokandzie", nr 3 (17) z 2013 r., s. 38), że pojęcie "od dawna funkcjonuje" w piśmiennictwie, zwłaszcza jeśli owo piśmiennictwo nie buduje żadnej naukowej koncepcji dokumentu wewnętrznego. Nie wolno nam przemilczeć, że bądź co bądź jest to koncepcja limitująca konstytucyjne prawo jednostki, co kategorycznie wymaga ustawowej formy z mocy art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP o dostatecznej określoności (art. 2 Konstytucji RP). Tymczasem piśmiennictwo prawnicze w poszukiwaniu uzasadnienia dokumentu wewnętrznego dokonuje odesłania zwrotnego do orzecznictwa (zob. P. Szustakiewicz, *Pojęcie dokumentu wewnętrznego - orzecznictwo sądów administracyjnych*, "Kontrola Państwowa", nr 6 (listopad-grudzień) z 2012 r., s. 76 i 85). Nie da się również wyprowadzić wniosku o istnieniu dokumentów wewnętrznych z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Nie zmienia to jednak faktu, że w rozpoznawanej sprawie Trybunał przyjął (co zresztą jest częścią jego metodyki; por. uzasadnienie wyroku z dnia 3 czerwca 2007 r., K 42/07, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)) znaczenie przepisu ukształtowane w praktyce stosowania prawa. Inaczej rzecz ujmując: rozważania Trybunału wynikają przede wszystkim ze związania granicami pytania prawnego złożonego przez NSA w trybie art. 193 Konstytucji RP. Nie przesądza to jednak wcale, że art. 1 ust. 1 UDIP rozumiany w ten sposób, że nie stanowią informacji o sprawach publicznych tzw. „dokumenty wewnętrzne” (m.in. w znaczeniu cytowanym przez Trybunał w sprawie P 25/12 w pkt. III.2 uzasadnienia prawnego) jest zgodny z art. 61 Konstytucji RP. Dopóki jednak nie ustanie domniemanie konstytucyjności tak rozumianej normy ustawowej, dopóty poruszamy się w przestrzeni wyznaczonej przez sądowoadministracyjną interpretację UDIP. Tylko z tego powodu jestem w stanie zaakceptować następującą, instrukcyjną wypowiedź TK w sprawie P25/12: "nie należy wykluczać, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle niniejszej sprawy do Prezydenta RP mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu".

<sup>4</sup> W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 14 września 2010 r. (I OSK 1035/10) stwierdzono m.in., że „żądanie udzielenia informacji publicznej dotyczyło ilości i wysokości poszczególnych nagród finansowych wypłaconych Z. W. – Zastępcy Komendanta [...] Straży Miejskiej [...] – w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 listopada 2009 r. (...)” co w ocenie NSA „dotyczyło informacji ad personam, a to nie stanowi informacji publicznej. (...) Dokumenty prywatne, jako takie, nie stanowią bowiem informacji publicznej w rozumieniu ustawy”. Odmienne Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., (VIII SAB/Wa 23/11), opubl. w CBOSA.

*techniczne*<sup>5</sup>). Tymczasem idea ustawy o dostępie do informacji (ew. ustaw o "wolności informacji") w państwie demokratycznym polega na tym, że organ władzy publicznej (kontroler informacji) musi prowadzić spór z wnioskodawcą co do rzeczywistej lub potencjalnej szkody wynikającej z udostępnienia informacji. Idzie więc o to, czy udostępnienie informacji naruszyłoby wyartykułowany interes prawnie chroniony (bezpieczeństwo, porządek publiczny, prywatność etc.).

W Polsce neguje się „publiczny” charakter informacji, tzn. twierdzi, że wnioskowana informacja nie dotyczy "sprawy publicznej", w związku z czym konstytucyjny obowiązek udostępnienia informacji publicznej w okolicznościach danej sprawy nigdy się nie zaktualizował<sup>6</sup>. Tej formy działania absolutnie nie należy mylić z sytuacją, w której podmiot zobowiązany uznaje udostępnienie informacji za potencjalnie lub realnie naruszające wartości chronione na mocy art. 5 UDIP. Zastosowanie art. 5 UDIP wchodzi w grę tylko wówczas, gdy nie mamy wątpliwości, że wnioskowana informacja jest informacją publiczną. W efekcie aktualny sposób interpretacji UDIP prowadzi do dwuetapowego stosowania prawa przez podmiot zobowiązany (wymieniony w art. 4 ust. 1 i 2 UDIP). W pierwszym ustala się, czy informacja znajdująca się w posiadaniu podmiotu (a więc utrwalona na jakimkolwiek nośniku) dotyczy enigmatycznej „sprawy publicznej”. Jeśli wynik tych ustaleń jest pozytywny, to podmiot zobowiązany przechodzi do drugiego etapu. Polega on na ocenie wnioskowanej informacji publicznej pod kątem przesłanek negatywnych określonych w art. 5 ust. 1 i 2, a także art. 3 ust. 1 pkt 1 (tzw. informacja przetworzona wymagająca szczególnie istotnego interesu publicznego). W praktyce pierwszy etap tego procesu stanowi często barierę nie do przebycia, często wykorzystywaną w celu ograniczania dostępu informacji publicznej. Brak wymogu rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej powoduje, że czynność materialno-

---

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r. (I OSK 2254/13), opubl. w CBOSA.

<sup>6</sup> Model postępowania w takich przypadkach opisał NSA w uzasadnieniu postanowienia z 25 lipca 2012 r. (I OSK 1675/12): *"Jeżeli skarżący pozostaje w przekonaniu, iż żądane przez niego informacje mają charakter informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., to może on wnieść do sądu administracyjnego skargę na bezczynność organu, w efekcie rozpoznania której sąd ma obowiązek przesądzić o charakterze informacji poprzez dokonanie kwalifikacji, czy żądane informacje są, czy też nie informacjami publicznymi w rozumieniu u.d.i.p. Dopiero merytoryczna ocena żądania strony przez pryzmat ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwala de facto stwierdzić, czy w sprawie o bezczynność ma zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przesądzenie, że w sprawie będą miały zastosowanie przepisy dotyczące informacji publicznej, pozwala dopiero na przejście do drugiego etapu badania skargi - to jest do stwierdzenia, czy w sprawie występuje bezczynność (...) Dwuetapowość spraw o bezczynność w zakresie informacji publicznej przesądza o specyfice tych spraw."*, opubl. w CBOSA.

techniczna (tzw. pismo informujące, że wnioskowana informacja „nie stanowi informacji publicznej”) może się składać np. z jednego zdania złożonego, pozbawionego jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego, faktycznego, a zwłaszcza pouczenia o możliwości wniesienia administracyjnego lub sądowego środka zaskarżenia.

Zasygnalizowawszy rozdzwięk pomiędzy Konstytucją RP i UDIP pragnęłam w ten sposób podkreślić, że zlecona opinia składa się w istocie z dwóch skomplikowanych<sup>7</sup> i ściśle powiązanych zagadnień, które można zwerbalizować następująco:

- a) czy wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP?

W przypadku twierdzącej odpowiedzi na poprzedzające pytanie należy wyjaśnić:

- b) czy wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności może zostać udostępniony w trybie Regulaminu Sejmu i przepisami UDIP bez jednoczesnego naruszenia dóbr prawnie chronionych na mocy art. 61 ust. 3 i art. 5 ust. 1 i 2 UDIP, ewentualnie;
- c) czy powinna nastąpić odmowa dostępu do informacji publicznej w trybie art. 202c Regulaminu Sejmu?
- d) czy Szef Kancelarii Sejmu powinien dokonać czynności materialnotechnicznej (udostępnić informacje) w zakresie przepisany art. 5 ust. 3 UDIP lub odesłać do zasad regulujących odmiennie dostęp do informacji publicznych?

Dalsze uwagi prowadzę według powyższego klucza merytorycznego. Nie odnoszę się do zagadnień oczywistych i bezspornych, tzn. kwalifikowania Sejmu i Senatu, a także posłów i senatorów, jako odpowiednio organów władzy publicznej

<sup>7</sup> Ze względu na ograniczone ramy zleconej opinii nie odnoszę się również do kontrowersji związanych z odrębnym postrzeganiem roli art. 54 i 61 Konstytucji RP w rodzimej nauce prawa konstytucyjnego. W dalszej perspektywie rodzi to jednak poważny problem, ponieważ dychotomiczny podział wolności i praw jednostki w polskiej konstytucji, a także związana z nim - nieuzasadniona moim zdaniem - negacja prawnonaturalnego charakteru prawa do informacji nie do końca przystają do aktualnego standardu wynikającego z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Polska koncepcja praw człowieka odznacza się więc pewną odmiennością od źródła swej inspiracji, redukując zarazem znaczenie Konwencji zasadą nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), aczkolwiek z nadzieją na eliminowanie dysfunkcyjnych i anachronicznych rozwiązań ustawowych na korzyść rozwiązań konwencyjnych (zob. art. 91 ust. 2 i 241 ust. 1 Konstytucji RP). Por. uwagi M. Piechowiaka, *Służebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelną ideą Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Osiągnięcie czy zadanie?*, "Przegląd Sejmowy" 4(81) z 2007 r., s. 69.

i osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

### **III. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności jako "informacja o działalności" (art. 61 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP) oraz "informacja o sprawach publicznych" (art. 1 ust. 1 UDIP)**

Zakładając, że prawo do informacji (publicznej) jest instrumentem do poszukiwania prawdy (naczelnej wartości powołanej we Wstępie do Konstytucji RP) i weryfikacji wiarygodności funkcjonariuszy państwa, to optymalnym i najbardziej racjonalnym zabiegiem jest potraktowanie "informacji o działalności" na zasadzie "efektu kliszy". Tą metaforyczną kliszą jest zaś informacja na szeroko pojętym nośniku, nie zaś stan świadomości funkcjonariuszy państwa o dobrych lub złych motywacjach. Nie uważam zatem za pierwszorzędną kwestię rozważanie techniki zapisu informacji, pomimo, że art. 61 ust. 2 wyraźnie mówi o "dokumentach"<sup>8</sup>. Sens tego ostatniego przepisu, a przez to istota prawa dostępu do informacji, wyraża się w tym, że informacja utrwalona na szeroko rozumianym dokumencie musi stanowić odbicie tego co miało miejsce, tego co się wydarzyło (przynajmniej w mniemaniu wytwórcy dokumentu lub w efekcie działania zaprogramowanej przez człowieka maszyny rejestrującej zmiany w otaczającej rzeczywistości). Musi zatem istnieć jakkolwiek nośnik utrwalający informację (inny rzecz jasna, niż komórki nerwowe człowieka, a już zwłaszcza osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Błędny jest pogląd głoszący m.in., że w ramach postulowanej, nowej, ustawowej definicji informacji publicznej *"kryterium utrwalenia [informacji publicznej – M.B.] w jakiegokolwiek postaci jest*

---

<sup>8</sup> Współcześnie w prawie Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym stawia się niemal znak równości pomiędzy „informacją” a „dokumentem”. Od uznania źródła informacji za dokument wymaga się przede wszystkim, aby był to zmaterializowany nośnik zdolny do przenoszenia jakichkolwiek danych, sygnałów. Przykładem może służyć art. 1 ust. 1 oraz art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, str. 90 z późn. zm.): *„dokumentem jest jakakolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisana na papierze lub zapisana w formie elektronicznej lub zarejestrowana w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej) lub każda część tej treści”*. Podobne rozwiązanie występuje w art. 1 ust. 2 lit. "b" Konwencji Rady Europy z Tromsø o Dostępie do Dokumentów Urzędowych z 18 czerwca 2009 r. Zgodnie z powołanym przepisem Konwencji dokument urzędowy oznacza *„wszelkie informacje utrwalone w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane przez władze publiczne i będące w ich posiadaniu”*.

pozakonstytucyjne"<sup>9</sup>. Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji RP odwołuje się wprawdzie do "dokumentów", ale trudno przyjąć, że ustrojodawcy chodziło o prawne spetryfikowanie znaczenia słowa "dokument" według stanu na dzień 2 kwietnia 1997 r. Pojęcie "dokument" z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP ma charakter dynamiczny i zmienia swój desygnat wraz z rozwojem społeczeństwa i stanu jego techniki.

W trakcie charakterystyki UDIP pojawiają się wprawdzie poglądy, jakoby informacja publiczna mogła być pozbawiona nośnika<sup>10</sup>, ale oznaczałoby to, że Polska jest najprawdopodobniej jedynym krajem na świecie, który przyznał w ustawie dostępowej prawo do abstrakcyjnej informacji – roszczenie o wytłumaczenie pewnych zjawisk, zajęcie stanowiska w sprawie, itp. Jest to wprawdzie możliwe, a nawet spotykane w innych krajach (np. w Czechach), ale wyłącznie w celu legitymizowania odmowy lub jako uprawnienie posiłkujące prawo do informacji (np. obowiązek potwierdzenia albo zaprzeczenia posiadania informacji w Wielkiej Brytanii; *duty to confirm or deny* w sekcji 1(6) *Freedom of Information Act 2000*). Stanowczo podkreślam, że nie chodzi wówczas o uzyskiwanie informacji w znaczeniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, ale raczej o "meta-informacje" ("informacje o informacji publicznej"<sup>11</sup>). Można oczywiście bronić poglądu przeciwnego, ale należy wówczas zapytać o racjonalność takiej instytucji prawnej, a w szczególności o rachunek zysków i strat dla prawidłowego administrowania państwem. Weryfikując "posiadanie" (art. 4 ust. 3 UDIP) tak "niematerialnie" rozumianej informacji publicznej dojdziemy do wniosku, że na końcu tej weryfikacji znajduje się badanie poligraficzne osób pełniących funkcje publicznej. I właśnie z powodu nieprakseologicznych, a wręcz niehumanitarnych konsekwencji (*argumentum ad absurdum*), nie akceptuję poglądów głoszących, że "człowieka też należy uznać za nośnik informacji, jeśli krąży ona między osobami, a nie została w żaden sposób utrwalona"<sup>12</sup>. Jeśli podejmiemy bezkrytycznie do cytowanej konkluzji i połączymy ją z treścią art. 23b ust. 1 i 2 UDIP, to okaże się, że UDIP przeistoczyła się w *orwellowskie* narzędzie

<sup>9</sup> P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna z 19 lipca 2013 r. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, Instytut Nauk Prawnych PAN, dostępna na stronie [www.maic.gov.pl](http://www.maic.gov.pl) (podaję wg. stanu na 28.02.2014 r.), s. 10.

<sup>10</sup> Por. M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 145-146.

<sup>11</sup> Por. art. 12 ust. 1 UDIP.

<sup>12</sup> A. Sarota, *Granice dostępności informacji publicznej*, Kontrola Państwowa, nr 6 listopad-grudzień z 2012 r., s. 63 z powołaniem na: T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 96-97.



kontroli władzy nad wolnością rozpowszechniania informacji w społeczeństwie. W praktyce sądowej słusznie więc przyjęto wymóg utrwalenia informacji publicznej<sup>13</sup>. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 21 czerwca 2011 r. (IV SA/GI 29/11) wyraźnie stwierdzono, że z *"informacją publiczną spotykamy się wówczas, gdy jest ona utrwalona w formie dokumentu"*<sup>14</sup>.

Oprócz wymogu utrwalenia przepisy UDIP wymagają, aby informacje dotyczyły "spraw publicznych". W piśmiennictwie pojawiła się sugestia o możliwości skojarzenia sprawy publicznej ze *"sprawą dotyczącą pewnej zbiorowości"*<sup>15</sup>, podczas gdy już sama wykładnia językowa może nas doprowadzić do obszerniejszych rezultatów. Równie dobrze w wolnym, demokratycznym społeczeństwie można mówić o okolicznościach, faktach (*"sprawach"*) dostępnych w równym stopniu dla każdego członka społeczeństwa, bez nieuzasadnionej dyskryminacji ze względu na jego zainteresowanie (*"publicznych"*). Wyboru takiego wariantu interpretacyjnego można bronić ze względu na hierarchicznie wyższe reguły preferencji (art. 1, 4 ust. 1, 32-33 Konstytucji RP). Warto przypomnieć, że łaciński przymiotnik *publicus* oznacza przede wszystkim *"należący do ludu, państwa lub społeczeństwa"*. Dostęp do informacji publicznej wynika więc przede wszystkim z zasady suwerenności Narodu, a więc rolą państwa jest kontrolować informację w interesie i na rzecz podmiotu władzy w państwie.

Słowo *"publiczny"* ma również swój hiponim w postaci słowa *"państwowy"* i można przyjąć, że w praktyce sądownoadministracyjnej wyprowadzono z tego istotne konsekwencje<sup>16</sup>. Sprawa publiczna jest rozumiana jako ogół zadań i czynności przedsięwziętych przez organy szeroko pojętego państwa – podmioty władzy publicznej, osoby pełniące funkcje publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne na podstawie i w granicach prawa. Na marginesie, dodam, że nie utożsamiam tej interpretacji z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ (informacja o działalności) może być rozumiana dwojako. W szerszym wariacie – do

<sup>13</sup> Tak też słusznie stwierdza WSA w Warszawie w wyroku z dnia 22 lutego 2013 r. (II SAB/Wa 421/12): *"Aby dana informacja publiczna mogła być przedmiotem jej udostępnienia w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej musi istnieć w formie utrwalonej, bowiem tylko w takiej formie jest możliwa do udostępnienia"*, opubl. w CBOSA.

<sup>14</sup> Opubl. w CBOSA.

<sup>15</sup> Przed czym przestrzegała już w 2002 r. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002*, s. 26.

<sup>16</sup> W szczególności przy wykładni pojęcia *"szczególnie istotny interes publiczny"* z art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, które w praktyce stosowania ustawy bardzo silnie koresponduje z etatystyczną koncepcją dobra wspólnego.

którego osobiście się przychylam – rozumiemy działalność jako wszelki wpływ, oddziaływanie na otaczającą rzeczywistość przy wykorzystaniu zasobów personelu i instytucji publicznych, niezależnie od podstawy prawnej, jej wadliwości lub braku. W węższym ujęciu - które zdaje się wybierać nauka prawa administracyjnego – jest to czynność dokonywana przez podmiot zobowiązany (i osoby pełniące funkcje publiczne) według pewnych reguł określonych prawem<sup>17</sup>. Przyjęcie tego ostatniego rozumienia prowadzi jednak do sytuacji, w której kontrola społeczna sprowadza się do uzyskiwania wiedzy o działaniach wyłącznie legalnych i oceny takich działań wyłącznie na płaszczyźnie prakseologicznej. Tak rozumiana sprawa publiczna musi prowadzić do tezy, że państwo być może czyni nieefektywnie, ale "nie może czynić źle" (bezprawnie). Wyrażam głęboką wątpliwość, czy takie pojmowanie normy konstytucyjnej i ustawowej może przybliżyć nas do celów stawianych prawu do informacji we współczesnej teorii demokracji<sup>18</sup>.

Pragnę podkreślić, że UDIP tylko w jednym przypadku akcentuje związek pomiędzy materialnym (fizycznym) utwaleniem informacji a podstawą kompetencyjną takiej czynności. Artykuł 6 ust. 2 UDIP definiuje dokument urzędowy (stworzony jak się wydaje na potrzeby tzw. prawa wglądu; zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 UDIP) m.in. jako treść sporządzoną "*przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji*" [podkreślenie własne - M.B.]<sup>19</sup>. Pozostałe przepisy UDIP nie operują takim zastrzeżeniem. Czemu zatem miałyby służyć powtórzenie wymogu podstawy

<sup>17</sup> Por. stanowisko Ireny Lipowicz: "Przez działalność władzy publicznej należy rozumieć wszelkie formy aktywności podejmowane dla zrealizowania ustawowych kompetencji jej organów", teza I w komentarzu do art. 61 (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku pod red. J. Bocia*, Wrocław 1998, s. 114.

<sup>18</sup> W naukach politycznych funkcja prawa do informacji nie wyczerpuje się w nader często eksploatowanym w Polsce pojęciu "kontroli społecznej". Prawo do informacji o działalności państwa demokratycznego jest narzędziem niezbędnym dla:

- 1) wdrożenia efektywnej odpowiedzialności rządzących przed społeczeństwem (zob. B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, *Elections and Representation* (w:) B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes (red.), *Democracy, Accountability and Representation*, Oxford University Press, Madrid, Melbourne, New York 1999, s. 40),
- 2) samorealizacji jednostki dzięki informacjom uzyskanym od państwa (tzw. własnościowa lub instrumentalna funkcja prawa do informacji; por. R. Peled, Y. Rabin, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review*, tom. 42, nr 2 z 2011 r., s. 357 i nast.),
- 3) troski zbiorowego podmiotu suwerenności o stan państwa (reinterpretacji ulega zakres podmiotowy odpowiedzialności za państwo; lud, naród zostaje obarczony obowiązkiem wyłaniania jak najlepszych przedstawicieli i piastunów; por. art. 82 Konstytucji RP).

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 UDIP dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utwalona 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.

kompetencyjnej w art. 6 ust. 2 UDIP, skoro racjonalny ustawodawca z góry założył jej istnienie w pojęciu informacji o sprawie publicznej? Analizując konstytucyjne przesłanki dokumentu urzędowego trudno przyjąć, że taki dokument *per se* nie zawiera informacji o sprawach publicznych. Skumulowanie państwowych, publicznoprawnych cech takiego dokumentu powoduje, że nie da się go, nawet przy najbardziej restrykcyjnej wykładni, traktować jako nieodnoszącego się do spraw państwa<sup>20</sup>. Poszukując racjonalnego uzasadnienia dla tak ukształtowanej definicji dokumentu urzędowego, należałoby przyjąć, że inne (niż dokument urzędowy) informacje publiczne zawarte w (innych niż "urzędowe") dokumentach nie wymagają sporządzenia lub zgromadzenia w wykonaniu normy kompetencyjnej.

Wymagałoby to jednak odmiennego spojrzenia na treść art. 61 Konstytucji RP, a co za tym idzie, szerszej interpretacji "informacji o sprawie publicznej", aniżeli wynika to z aktualnego kanonu argumentacji pojawiającego się w nauce prawa administracyjnego<sup>21</sup>. Osobiście skłaniam się do bardzo szerokiego rozumienia sprawy publicznej, które zaprezentował *Andrzej Szmyt*. Mimo kontrowersyjnych, semantycznych różnic UDIP i jej konstytucyjnego wzorca, Autor przypisuje art. 1 ust. 1 UDIP znaczenie normy konstytucyjnej. Komentując przepis ustawy, *Andrzej Szmyt*, stwierdził, że: „*definicja «informacji publicznej», sformułowana w przywołanej ustawie, jest bardzo pojemna, ma szeroki zakres (...). Można stwierdzić więc ogólnie, że wszystko, co dotyczy funkcjonowania władzy publicznej, mieści się w pojęciu dostępu do informacji publicznej* [podkreślenie własne – M.B.]. *Pojęcie «sprawy publicznej» nie wydaje się możliwe do «zamknięcia» w jakimś pełnym i szczegółowym ich wykazie*”<sup>22</sup>. Gdyby takie znaczenie upowszechniło się dekadę temu, to prawo do informacji publicznej zostałoby szczęśliwie wyrwane

<sup>20</sup> W praktyce pojawiają się jednak przeciwne i incydentalne poglądy, ale w mojej ocenie pozostają w oczywistej sprzeczności z literą art. 6 ust. 2 UDIP: "(...) *nie można zaakceptować stanowiska, że wszystkie dokumenty urzędowe są jednocześnie informacją publiczną, gdyż nie wszystkie dokumenty urzędowe są dokumentami dotyczącymi <<spraw publicznych>>*", zob. uzasadnienie wyroku WSA w Krakowie II SAB/Kr 88/06, opubl. w CBOSA.

<sup>21</sup> Małgorzata Jaśkowska stwierdza m.in.: "Nawiązując do treści art. 61 Konstytucji RP, sądy definiowały bowiem informację publiczną, jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji [podkreślenie własne - M.B.]", M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji i jej rodzaje (w:) Aktualne problemy dostępu do informacji publicznej*, Kwartalnik Prawa Publicznego, Rok XII, nr 3/2012, s. 67.

<sup>22</sup> A. Szmyt, *Opinia w sprawie sporządzania i udostępniania protokołów oraz sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Prezydium Sejmu i obrad Konwentu Seniorów, z 20 lutego 2013 r.*, sygn. BAS WAUIP 364/13, niepublikowana.

z niekończącego się (i osobliwego jak na standardy międzynarodowe) sporu o publiczny albo niepubliczny status informacji posiadanej przez państwo.

Podsumowując dotychczasowe wywody stwierdzam, że wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej jest dokumentem zawierającym w całości informacje publiczne, niezależnie od tego czy jest to:

- a) "dokument urzędowy" w rozumieniu art. 6 ust. 2 UDIP i złożony do Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu na podstawie art. 7b ust. 1 UWMPiS  
czy też;
- b) dokument sporządzony przez podmiot prywatny (tzw. "dokument prywatny") złożony do Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu w trybie art. 7b ust. 2 UWMPiS.

Uznanie w/w dokumentów za informacje publiczne nie przesądza jednak automatycznie o ich udostępnieniu.

#### **IV. Wybór właściwego trybu dostępu do informacji publicznej (art. 1 ust. 2 UDIP i zawisłość postępowania karnego)**

W art. 61 ust. 4 Konstytucji RP ustrojodawca wskazał dwa różne źródła prawa w zakresie realizacji proceduralnych aspektów prawa dostępu do informacji publicznej - ustawy oraz regulaminy izb. Sejm i Senat zachowują więc dużą swobodę: od całkowicie odrębnej regulacji proceduralnej poczynawszy, na recepcji rozwiązań ustawowych skończywszy, co zresztą nastąpiło np. w art. 202b i 202c Regulaminu Sejmu. Ocena zgodności tych rozwiązań zależy od właściwego zinterpretowania pojęcia "tryb", o którym z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie ze znaczeniem przyjętym w języku polskim oznacza ono "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metodę postępowania, sposób, system"<sup>23</sup>. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat przedmiotowego zamknięcia konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ograniczę się do następującej tezy: regulaminy parlamentarne nie mogą modyfikować elementów

<sup>23</sup> Tak też Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku 16 września 2002 r. (K 38/01) z powołaniem na M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1989, s. 540; W. Doroszewski, H. Kurkowska (red.), *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1977, s. 794; S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 840.

materialnoprawnych prawa do informacji (publicznej), tzn. podmiotu uprawnionego, treści poszczególnych uprawnień informacyjnych (inspekcji materiału źródłowego, możliwości kopiowania informacji, przesłanek odmownych). Elementy materialnoprawne muszą mieć swoje zaczepienie w ustawie, w związku z czym regulacja parlamentarna jest niejako skazana na staranne rozdzielenie materii ustawowej i regulaminowej.

Co więcej, istota ustawy, jej co do zasady nieograniczony przedmiotowo charakter, odesłanie do ustawy w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, a zwłaszcza tzw. pozytywny aspekt zasady nadrzędności Konstytucji w systemie prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) nie wyłączają rozproszenia materialnoprawnych elementów prawa do informacji w wielu ustawach.

Oznacza to, że w odniesieniu do wniosków o udostępnienie informacji publicznej kierowanych do Sejmu (a dotyczących udostępnienia omawianych wniosków immunitetowych) mamy do czynienia z pewnego rodzaju mozaiką prawną. Otóż Szef Kancelarii Sejmu przyjmuje pisemny wniosek (art. 202a ust. 3 Regulaminu Sejmu), ale stwierdziwszy, że żądanie dotyczy materiałów wytworzonych w trakcie lub w bezpośrednim związku z toczącym się postępowaniem karnym, powinien zastosować art. 1 ust. 2 UDIP wskazując przepisy art. 156 § 1-6 KPK, jednakże z zastrzeżeniem art. 5 ust. 3 UDIP.

Najpoważniejszy – w mojej skromnej ocenie - problem sprowadza się do oceny charakteru prawnego przepisu art. 1 ust. 2 UDIP, który stanowi, że *"przepisy ustawy [o dostępie do informacji publicznej - przyp. własny M.B.] nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi"*. Regulacja art. 1 ust. 2 UDIP należy do wyjątkowo nieprecyzyjnych i nie daje odpowiedzi na pytanie, jak rozumieć "zasady i tryb". Nie będzie zbyt odkrywczym stwierdzenie, że odrębna ustawa wyłączy możliwość zastosowania UDIP jeśli w jej treści znajdują się łącznie zasady dostępu do informacji publicznej oraz procedury. Wydaje się, że owe ustawowe przepisy odrębne mogą posiadać autonomiczne, (niekoniecznie tak szerokie jak ma to miejsce w art. 2 ust. 1 UDIP) określenie podmiotów uprawnionych. Mogą również uzależniać uzyskiwanie informacji od wykazania interesu faktycznego lub prawnego (por. art. 2 ust. 2 UDIP). Nie da się wykluczyć, że przepisy odrębne mogą nie zawierać żadnych publicznych praw podmiotowych do informacji, lecz "jedynie" formułować obowiązek

rozpowszechniania informacji przez władze publicznej w sposób pozbawiony jakiegokolwiek korelacji z uprawnieniami jednostki.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie posiadała nigdy – w przeciwieństwie do innych państw demokratycznych – odrębnych, dedykowanych przesłanek ograniczających czasowo dostęp do informacji o działalności szeroko rozumianych organów odpowiedzialnych za wykrywanie i zwalczanie przestępczości lub mających na względzie ochronę niezakłóconego biegu postępowania administracyjnego, sądowego (cywilnego, karnego) lub sądownoadministracyjnego. Ustawodawca zdawał się polegać przede wszystkim na mechanizmach wynikających z instytucji ochrony informacji niejawnej lub innych tajemnic "ustawowo chronionych". W szczytkowy wręcz sposób odniesiono się w art. 5 ust. 3 UDIP do kwestii uzyskiwania informacji publicznych o toczącym się postępowaniu karnym (a także cywilnym, administracyjnym) dotyczącym szeroko rozumianych podmiotów władzy publicznej lub osób pełniących funkcję publiczną.

Wydaje się, że w celu ochrony niezakłóconego biegu postępowania karnego (bez jednoczesnego odwoływania się do określonej tajemnicy ustawowej) orzecznictwo sądownoadministracyjne wypracowało na gruncie art. 1 ust. 2 UDIP swoistą regułę intertemporalną<sup>24</sup>. Uzależnia ona skuteczne powołanie się na przepisy KPK regulujące "odmiennie zasady i tryb" dostępu do informacji zawartych w aktach sprawy od wystąpienia stanu zawisłości postępowania karnego<sup>25</sup>. Metodyka stosowania UDIP w istocie sprowadza się do przełamania zasady z art. 4 ust. 3 UDIP<sup>26</sup> i odesłania osoby ubiegającej się o informację publiczną do "merytorycznego gospodarza" szeroko rozumianego postępowania karnego, tzn. właściwego organu przygotowawczego lub – w przypadku stadium jurysdykcyjnego – sądu

---

<sup>24</sup> W uzasadnieniu wyroku NSA z 8 lutego 2005 r. (OSK 1113/04), stwierdzono, że "art. 156-159 KPK, (...) nie mogą być stosowane rozszerzająco. Przepis art. 156 par. 5 KPK wskazuje, że odmienny tryb dostępu do akt dotyczy jedynie spraw w toku postępowania przygotowawczego. Natomiast nie odnosi się do spraw już zakończonych. Akta postępowań karnych zakończonych umorzeniem postępowania, stanowią informację o działalności organów publicznych, a prokuratura (...) mieści się w pojęciu organu władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy", opubl. w CBOSA. Por. także uzasadnienie wyroku WSA w Rzeszowie z 22 kwietnia 2005 r. (II SAB/Rz 5/05), opubl. w CBOSA.

<sup>25</sup> Por. uzasadnienie wyrok WSA w Warszawie z 25 lipca 2013 r. (II SAB/Wa 235/13), opubl. w CBOSA.

<sup>26</sup> Pewne wątpliwości nasuwa fakt, że wniosek o wyrażenie zgody trafia w posiadanie Sejmu niebędącego organem karnoprocesowym i realizującym własne, samodzielne kompetencje w kwestii immunitetu. Wniosek immunitetowy jest więc dokumentem znajdującym się w aktach postępowania karnego, ale w istocie funkcjonuje również poza nim, odrębnie w ramach urzędowania i obiegu dokumentów Kancelarii Sejmu, a w szczególności Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

powszechnego<sup>27</sup>. Jednocześnie nie mam najmniejszych wątpliwości, że złożenie wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności odbywa się już w ramach postępowania karnego, chociażby nie zniknęła jeszcze negatywna przesłanka procesowa z art. 17 § 1 pkt 10 KPK (brak wymaganego zezwolenia na ściganie). Zgodnie z art. 17 § 2 KPK *"do chwili otrzymania wniosku lub zezwolenia władzy, od których ustawa uzależnia ściganie, organy procesowe dokonują tylko czynności nie cierpiących zwłoki w celu zabezpieczenia śladów i dowodów, a także czynności zmierzających do wyjaśnienia, czy wniosek będzie złożony lub zezwolenie będzie wydane"*.

Uważam, że odesłanie do organu procesowego i właściwych mu uregulowań karnoprosesowych nie zwalnia Szefa Kancelarii Sejmu z obowiązku udzielenia co najmniej niektórych informacji publicznych o treści złożonego wniosku i stadium rozpatrywania wniosku przez Sejm (i jego organy wewnętrzne), zajętych stanowiskach i rozstrzygnięciu w sprawie. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 3 UDIP nie można, z zastrzeżeniem obowiązku ochrony informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorcy ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.

Rozpatrzenie wniosku złożonego w trybie art. 7b ust. 1 i 2 UWMPiS jest bez wątplenia postępowaniem przed organem państwa, natomiast postępowanie karne może ostatecznie doprowadzić do utraty prawa wybieralności i wygaśnięcia mandatu przedstawicielskiego posła (osoby pełniące funkcję publiczną) oraz zmian w składzie osobowym Sejmu (zob. art. 99 ust. 3 Konstytucji RP i art. 247 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy; Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Należy zatem przyjąć, że art. 5 ust. 3 UDIP umożliwia i zobowiązuje Szefa Kancelarii Sejmu do udostępnienia informacji publicznych na wniosek zainteresowanego podmiotu, a także w trybie bezwnioskowym (Systemie Informacyjnym Sejmu).

---

<sup>27</sup> Analogicznie należałoby potraktować postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz przed Trybunałem Stanu w zakresie nieobjętym regulacją szczególną (zob. art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, tekst jednolity - Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.)

Dopiero prawomocne zakończenie postępowania karnego powoduje powrót do ogólnych zasad i trybu UDIP, co rzecz jasna, nie przesądza jeszcze o dostępności wniosku immunitetowego w pełnym zakresie. W szczególności nie gaśnie obowiązek zbadania ewentualnych przesłanek negatywnych określonych w art. 5 ust.1 i 2 UDIP, lecz ze względu na ogólność postawionego pytania i oderwanie od konkretnego stanu faktycznego nie podejmuję się spekulowania na temat możliwych wariantów zakończenia takiego postępowania. Pragnę jedynie zasygnalizować, że okoliczność zapisu i udostępniania w Systemie Informacyjnym Sejmu zapisu przebiegu obrad Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz sprawozdania stenograficznego z obrad Sejmu nie stanowi jeszcze argumentu za udostępnieniem dokumentów rozpatrywanych przez Komisję i Sejm. O jawności i udostępnieniu dokumentów (w tym wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności) powinien decydować przede wszystkim brak zagrożenia naruszeniem określonych dóbr prawem chronionych.