



VII.6060.54.2016.MW

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku

Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ stojący na straży praw i wolności obywatelskich ze szczególną uwagą monitoruje przestrzeganie podstawowych w demokratycznym państwie prawa wartości, jakimi są dostęp do informacji publicznej oraz wolność pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji.

Konstytucja RP z 1997 r. w sposób wyraźny gwarantuje wspomniane wyżej prawa. Art. 54 ustawy zasadniczej stanowi, że każdemu zapewnia się wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Przepis ten rozwija postanowienie art. 14 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Z kolei art. 61 polskiej Konstytucji gwarantuje dostęp do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Należy podkreślić, że **Konstytucja wyraźnie stwierdza, że 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** (art. 61 ust. 2).

Oczywistym jest, że przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji obejmuje swoim zakresem działania organy władzy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 2 oraz art. 97 ust. 2 ustawy zasadniczej Sejm i Senat są organami kolegialnymi

pochodzącymi z wyborów powszechnych. Spostrzeżenie to jest ugruntowane w doktrynie prawa konstytucyjnego (B. Banaszak, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Warszawa 2012, s. 370).

Z tego też względu godzi się przypomnieć, że już w 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie generalne do Marszałka Sejmu RP Pana Marka Jurka w sprawie wprowadzonych ograniczeń dotyczących wstępu publiczności na galerię w sali posiedzeń oraz wstępu dziennikarzy do sali posiedzeń oraz kuluarów podczas obrad Sejmu (pismo RPO-525731-I/05/AM z dnia 17 marca 2006 r.). Rzecznik zwrócił uwagę na wątpliwości konstytucyjne, powołując przede wszystkim przepis art. 61 Konstytucji. Z uwagi na nierozwiązany problem Rzecznik Praw Obywatelskich skierował ponowne wystąpienie do Marszałka Sejmu RP Pana Bronisława Komorowskiego w tej sprawie w styczniu 2008 r. (pismo RPO-525731-I/06/KJ). W odpowiedzi Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu (pismo PS-4/08 z dnia 4 marca 2008 r.) poinformował Rzecznika, że stosowne zmiany wprowadzone zostały w Zarządzeniu nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.

W tym kontekście ogromne zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich, z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, wzbudziła opublikowana w dniu 14 grudnia br. na stronach internetowych Sejmu „Informacja na temat zmian w organizacji pracy mediów w Parlamencie”, przedstawiona przez Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu. Informacja ta zakłada wprowadzenie wielu zmian w stosunku do obecnie obowiązującego stanu, w tym utworzenie nowego Centrum Medialnego. Przewiduje się m.in., że na I piętrze budynku Sejmu zostanie wyodrębniona wyłączna strefa relacji „na żywo” z parlamentu – „nie będzie możliwe nagrywanie poza tą strefą” (strona 5 „Informacji”). Jak stanowi opublikowany dokument, „korespondenci parlamentarni, po wcześniejszym zgłoszeniu będą mieli wstęp na galerię sejmową w czasie posiedzeń Sejmu, ale bez możliwości rejestrowania dźwięku i obrazu”. Proponuje się także powołanie Stałych Korespondentów Parlamentarnych, którzy otrzymają specjalne przepustki obowiązujące do końca kadencji, gwarantujące nieograniczony dostęp do Centrum Medialnego oraz głównego gmachu Sejmu i Senatu, zgodnie z zarządzeniem. Wyboru dziennikarzy na stałe oddelegowanych do Sejmu dokonywać będą odpowiednie redakcje. Zgodnie z założeniem

określonym w „Informacji” (strona 5), „każda z nich miałaby możliwość wyznaczenia dwóch takich osób, pracujących na zmiany”. Jedyne „ważne wydarzenia w Parlamencie (m.in. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, wystawy, konferencje merytoryczne, etc.) będą kwalifikowane do zwiększonej obsługi medialnej. Wówczas po uzyskaniu zgody organizatorów, wejście na teren Parlamentu zostanie umożliwione dwóm Stałym Korespondentom Parlamentarnym danej redakcji, a także będzie możliwe uzyskanie jednorazowej karty wstępu do Sejmu”. Jak przewiduje opublikowany na stronie Sejmu dokument, „redaktorzy korzystający ze studia telewizyjnego, którzy nie będą posiadali statusu Stałego Korespondenta Parlamentarnego, na czas wykonywanej pracy będą zapraszani do Sejmu na podstawie jednorazowej karty wstępu”.

Po zapoznaniu się z przedmiotowym dokumentem, mając na względzie treść art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), który obliguje Rzecznika do podjęcia czynności przewidzianych w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, pragnę zwrócić uprzejmie uwagę Pana Marszałka na następujące kwestie.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Zatem wyłącznie regulamin uchwalony przez daną izbę parlamentu może zgodnie z Konstytucją określać tryb udzielania informacji podmiotom zewnętrznym, w tym prasie i dziennikarzom. Nie może tego czynić żaden inny akt prawny. Tymczasem, jak wynika z opublikowanego na stronie Sejmu dokumentu, projektowane zmiany wprowadzone mają być zarządzeniem (strona 5 „Informacji”). Jeśli rzeczywiście taki jest zamiar projektodawców, to budzi on poważne zastrzeżenia co do zgodności z art. 61 ust. 4 Konstytucji, który zastrzega wyłączność regulacji regulaminowej dla tej materii.

Zauważyć należy, że jawność posiedzeń Sejmu, oprócz postanowień konstytucyjnych, zapewniają obecnie postanowienia Regulaminu Sejmu RP (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – M.P. z 1992 r., Nr 26, poz. 185 ze zm.). Zgodnie z art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP, posiedzenie Sejmu są jawne, a 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.

Z kolei przepis art. 154 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP odnosi się do posiedzeń komisji sejmowych wskazując, że „na posiedzeniu komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni [...] dziennikarze prasy, radia i telewizji”.

Należy zauważyć, że Regulamin Sejmu RP nie przewiduje obecnie ograniczeń wstępu, czy też ograniczeń w utrwalaniu obrazu lub dźwięku w budynkach parlamentarnych, które przewiduje „Informacja” Biura Prasowego Sejmu. W szczególności, w porównaniu do projektowanych zmian, Regulamin ten nie nakłada na dziennikarzy obowiązku prowadzenia transmisji wyłącznie w przewidzianych do tego miejscach, wyznaczonych na terenie parlamentu, czy też ograniczeń odnośnie do liczby dziennikarzy upoważnionych do wstępu na teren parlamentu z danej redakcji. Podkreślić zatem należy, że wyłączność regulacji regulaminowej dotyczy także dopuszczalnego zakresu ograniczania swobody mediów, zarówno co do wyboru miejsca przeprowadzania transmisji i relacji pracy parlamentarzystów, jak i liczby dziennikarzy upoważnionych do relacjonowania prac parlamentu.

Konstytucja nie zakłada całkowitej swobody regulacyjnej władzy ustawodawczej dotyczącej kształtowania regulaminu w zakresie dostępu do informacji oraz swobody pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie prawa dostępu do informacji, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, 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. Pod uwagę należy wziąć także treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym 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. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 7 czerwca 2016 r. o sygn. akt K 8/15) wynika, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w jakim regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa).

Z powyższego wynika więc, że gdyby nawet władza ustawodawcza zdecydowała się ograniczyć dostęp jednostek do informacji, poprzez ograniczenie swobody prasy i dziennikarzy, musiałaby to uczynić – aby zachować zgodność z Konstytucją – wyłącznie w drodze zmiany regulaminów parlamentarnych oraz przy zachowaniu konstytucyjnych gwarancji materialnych odnoszących się do ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela. W innym przypadku dojść może do naruszenia praw podstawowych gwarantowanych ustawą zasadniczą.

Dodać należy, że za niedopuszczalnością wprowadzenia proponowanych zmian w formie zarządzenia przemawia także treść samego Regulaminu Sejmu. Zauważyć bowiem trzeba, że o ile w przypadku umożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu Regulamin dopuszcza dookreślenie tego prawa przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (art. 176 ust. 1 pkt 3 Regulaminu), o tyle art. 176 ust. 1 pkt 2 Regulaminu (uprawnienia prasy, radia i telewizji) nie przewiduje możliwości wydawania w tym obszarze przepisów porządkowych (zarządzeń) przez Marszałka Sejmu. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej potwierdza w ten sposób wyłączność regulaminowej formy regulacji czynności sprawozdawczych mediów z posiedzeń parlamentarnych. Niejako przy okazji należy także zwrócić uwagę, że obowiązujące obecnie Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu zostało wydane w części bez podstawy prawnej, tj. na podstawie przepisu, który nie przewiduje takiego upoważnienia dla Marszałka Sejmu (tj. art. 176 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu).

Podczas briefingu prasowego, który odbył się w dniu 16 grudnia br. w Biurze RPO, podkreśliłem, że to właśnie powołany wyżej art. 61 Konstytucji gwarantuje prawo dostępu do informacji i pozwala dziennikarzom komunikować społeczeństwu, co się dzieje w przestrzeni publicznej. Rolą dziennikarzy jest bowiem nie tylko odtwarzanie tego, co się dzieje w czasie obrad, ale także pozyskiwanie dodatkowych informacji, konsultowanie, zbieranie opinii. Trybunał Konstytucyjny podkreśla fundamentalną wartość wolności informacyjnej w demokratycznym państwie prawa. Trybunał zauważa, że nie ogranicza się ona wyłącznie do informacji i poglądów odbieranych jako przychylne. Obejmuje bowiem rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących wszystkich spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to bowiem w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt K 13/16; niepublikowany).

Mając powyższe na względzie, działając stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przekazuję uprzejmie Panu Marszałkowi niniejszą ocenę i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Jednocześnie będę wdzięczny Panu Marszałkowi za powiadomienie Rzecznika o zajętych w niniejszej sprawie stanowisku.

Z poważaniem