

Naczelny Sąd Administracyjny  
00-011 Warszawa  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ I

Dnia 5 września 2018 r.  
Sygn. akt I OSK 2511/18

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt

r.pr. Małgorzata Mączka-Pacholak  
Kancelaria Pietrzak Sidor & Wspólnicy sp.j.  
ul. Sandomierska 8/5  
02-567 Warszawa

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Wydział I Izby Ogólnoadministracyjnej przekazuje w załączeniu odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2511/18 w sprawie ze skargi kasacyjnej Pawła Drozda na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SAWa 2667/17 o odrzuceniu skargi Pawła Drozda w sprawie ze skargi Pawła Drozda na pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. nr SM-3210-203/17 w przedmiocie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych.

Załącznik:

1. odpis orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

Kierownik Sekretariatu

Z up.

*Małgorzata Mączka-Pacholak*

*Małgorzata Mączka-Pacholak*



## POSTANOWIENIE

Dnia 29 sierpnia 2018 r.

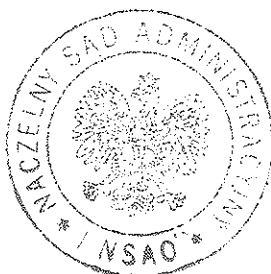
Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA - Małgorzata Jaśkowska

po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2018 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Pawła Drozda  
na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SAWa 2667/17  
o odrzuceniu skargi Pawła Drozda  
w sprawie ze skargi Pawła Drozda  
na pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej  
z dnia 22 czerwca 2017 r. nr SM-3210-203/17  
w przedmiocie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych

postanawia:

**oddalić skargę kasacyjną**



Na oryginale właściwy podpis  
za zgodność z oryginałem

*Karolina Kubik*

Starszy Inspektor sądowy



## UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2667/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę Pawła Drozda na pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. nr SM-3210-203/17 w przedmiocie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych.

Sąd I instancji orzekał w następującym stanie sprawy.

W piśmie z dnia 30 sierpnia 2017 r. Paweł Drozd, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika będącego adwokatem, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. nr SM-3210-203/17 zaadresowane do Szefa Kancelarii Sejmu Agnieszki Kaczmarskiej, informujące, że na podstawie § 21 zarządzenia 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, podjął decyzję o zawieszeniu na okres 1 roku, do dnia 21 czerwca 2018 r., prawa wstępu przez Pawła Drozda do budynków sejmowych.

W treści zaskarżonego pisma podano, że decyzja została podjęta w związku z wydarzeniem jakie miało miejsce w dniu 22 czerwca 2017 r. ok. godz. 10:15 na terenie sejmowym. Osoby wymienione w decyzji, m.in. Paweł Drozd, po otrzymaniu jednorazowych kart wstępu na galerię sali posiedzeń Sejmu i wejściu na teren sejmowy, zatrzymały się przed wejściem SI i rozwinęły transparenty. Strażnicy Straży Marszałkowskiej wezwali wymienione osoby do przerwania protestu, a następnie wobec niestosowania się do ich poleceń, odebrali transparenty i jednorazowe karty wstępu. Ponieważ protestujący nie opuścili terenu sejmowego, usiedli na drodze wewnętrznej powodując zagrożenie w ruchu drogowym, zostały wobec nich użyte środki przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej i zostały wyniesione poza teren parlamentu.

W odpowiedzi na skargę Komendant Straży Marszałkowskiej, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika będącego radcą prawnym, wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazanym na wstępie postanowieniem odrzucił skargę.

Uzasadniając swoje postanowienie WSA w Warszawie wskazał, że w pierwszej kolejności należało rozważyć, czy kwestionowane pismo wydane zostało przez organ administracji publicznej i czy ma ono charakter aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej podlegających kognicji sądu administracyjnego.

Sąd I instancji wyjaśnił, że zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne został określony w art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, powoływanej dalej jako „p.u.s.a.”), zgodnie z którym sądy administracyjne w zakresie swojej właściwości sprawują kontrolę pod względem legalności, to jest zgodności z prawem, działań lub zaniechań organów administracji publicznej. Kontrola działalności administracji publicznej, sprawowana przez sądy administracyjne, ma charakter ograniczony, co oznacza, że objęte są nią jedynie działania administracyjne wskazane w ustawie.

Kognicja sądów administracyjnych określona została m. in. w art. 3 § 2, § 2a i § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”). Wskazane przepisy zawierają szczegółowy katalog spraw objętych właściwością rzeczową sądów administracyjnych.

W tym kontekście WSA w Warszawie stwierdził, że w rozdziale 11 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r. poz. 985 z późn. zm.) uregulowane zostały zasady funkcjonowania Straży Marszałkowskiej. W art. 127 tej ustawy wskazano, że za ochronę Sejmu i Senatu odpowiada umundurowana formacja nosząca miano Straży Marszałkowskiej podległa Marszałkowi Sejmu, przy czym organizację wewnętrzną i szczegółowy tryb działania Straży Marszałkowskiej określa zarządzenie nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 18 października 2001 r. w sprawie organizacji wewnętrznej i szczegółowego trybu działania Straży Marszałkowskiej, wydane w oparciu o przepis art. 129 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu. Zadania Straży Marszałkowskiej zostały doprecyzowane w ust. 1 i 3 tego przepisu. Kompetencje te sprowadzają się do prowadzenia czynności o charakterze porządkowym i reprezentacyjnym. Organizacyjnie Straż Marszałkowska podlega Marszałkowi Sejmu, do kompetencji którego należy określenie: 1) wymogów

kwalifikacyjnych w stosunku do strażników Straży Marszałkowskiej oraz trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego (art. 128 ust. 3 ustawy o BOR); 2) organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego trybu działania Straży Marszałkowskiej (art. 129 ust. 3 ustawy o BOR). Przepis art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu stanowi, że Straż Marszałkowska jako komórka organizacyjna Kancelarii Sejmu jest bezpośrednio nadzorowana przez Szefa Kancelarii Sejmu. Straż Marszałkowską kieruje Komendant Straży Marszałkowskiej przy pomocy swojego zastępcy, którzy są powoływani i odwoływani przez Szefa Kancelarii Sejmu, o czym z kolei stanowi ust. 2 tego przepisu.

Straż Marszałkowska jest więc, w ocenie Sądu I instancji, komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu bezpośrednio nadzorowaną przez Szefa Kancelarii Sejmu, a jednocześnie i formacją umundurowaną podległą Marszałkowi Sejmu.

Zdaniem WSA w Warszawie, z powyższego wynika, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 1 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych i w związku z tym jego czynności wykonywane przez strażników Straży Marszałkowskiej w zakresie ochrony Sejmu nie podlegają kognicji sądowoadministracyjnej.

Sąd I instancji zreasumował, że skoro Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, to wydane przez niego – na podstawie § 21 zarządzenia 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 – pismo w zakresie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych nie zostało podjęte w ramach postępowania z zakresu administracji publicznej i nie ma waloru ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kognicji sądu administracyjnego. Tym samym brak jest podstaw prawnych do ustalenia właściwości sądu administracyjnego do rozpatrzenia niniejszej skargi.

Od opisanego postanowienia skargę kasacyjną, na podstawie art. 173, art. 175 § 1, art. 176 i art. 177 § 1 p.p.s.a., złożył skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżając postanowienie WSA w Warszawie w całości, wnosząc o jego uchylenie na podstawie art. 185 p.p.s.a. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie na rzecz

skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zaskarżonemu postanowieniu zarzucono:

1) naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a w zw. z art. 1 § 1 p.u.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji RP, polegające na wadliwym przyjęciu, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej oraz na wadliwym przyjęciu, że wydane przez niego rozstrzygnięcie z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu skarżącemu prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej (działalności administracji publicznej) podlegającej kontroli sądu administracyjnego, a w konsekwencji

2) naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 45 ust. 1, art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „Konwencji”), polegające na nieprzeprowadzeniu sądowej kontroli zgodności z prawem rozstrzygnięcia Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu skarżącemu prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r., a co za tym idzie, pozbawienie skarżącego prawa dostępu do sądu i skutecznego środka odwoławczego w sytuacji naruszenia podstawowych praw i wolności skarżącego, w szczególności prawa dostępu do informacji publicznej.

Uzasadniając zarzuty skargi kasacyjnej skarżący w pierwszej kolejności podkreślił, że przedmiotem skargi do WSA w Warszawie w niniejszej sprawie nie były „czynności wykonywane przez strażników Straży Marszałkowskiej w zakresie ochrony Sejmu”, jak przyjęto w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, lecz rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej z 14 lipca 2017 r., znak SM-3210-203-14/17 o czasowym zawieszeniu Skarżącemu prawa do wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r.

Skarżący kasacyjnie wskazał, podkreślając szerokie znaczenie pojęcia „organy administracji publicznej”, że w nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że za organ administracji publicznej uznawać można każdy podmiot - niezależnie od



tego, czy formalnie należy do struktury administracji - w którego kompetencjach leży wydawanie rozstrzygnięć władczych, kształtujących sytuację prawną konkretnych osób (przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06). Przyjmuje się również, że „działalnością administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP jest - po pierwsze - działalność organów należących do władzy wykonawczej, tj. organów administracji rządowej, państwowej nierządowej i samorządowej, oraz - po drugie - działalność wszelkich podmiotów (zarówno organów władzy, jak też innych podmiotów) polegająca na wydawaniu rozstrzygnięć indywidualnych, kształtujących w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną jednostek (ich prawa lub obowiązki). Skarżący kasacyjnie dodaje, że pojęcie „działalność administracji publicznej” obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa, w szczególności akty indywidualne i konkretne, tj. akty polegające na jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków indywidualnie oznaczonych jednostek - m.in. decyzje administracyjne; jak również tzw. generalne akty administracyjne i akty stanowienia prawa (tj. akty normatywne - rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego). W omawianym pojęciu mieszczą się też inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek (za: Wiącek [w:] Safjan, Bosek (red.), Konstytucja RP, Komentarz do art. 184, publ. elektr. Legalis). Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być w zasadzie wszelkie władcze rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, o charakterze zarówno generalnym, jak i indywidualnym (tak: R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, Granice prawa, s. 37, za: Ibidem).

Skarżący kasacyjnie argumentuje, że kognicją sądów administracyjnych objęte są sprawy, jeżeli rozstrzygnięcie (akt, czynność) ma bezpośredni wpływ na realizację konstytucyjnych wolności i praw jednostek lub na urzeczywistnienie konstytucyjnych zasad ustroju państwa (przykładowo uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. II GPS 2/13, glosa do wyroku NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. I OSK 1997/12); oraz że znaczenie ma to, czy organ administracji występuje w danym stosunku prawnym z pozycji zwierzchniej (władczej), czy też jego pozycja jest równorzędna względem drugiej strony stosunku (uchwała NSA z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. II GPS 6/09, uchwała NSA z dnia 24 lutego 2014 r., sygn. II GPS 4/13).

Wnoszący skargę kasacyjną podkreśla, że wątpliwości związane z działalnością administracji, która dotyczy załatwiania spraw indywidualnych, powinny być rozstrzygane na rzecz dopuszczalności kontroli sądu administracyjnego (tak w uchwałach NSA z dnia 15 lutego 2000 r., sygn. OPS 21/99 i sygn. OPS 21/00, Legalis); w razie wątpliwości, czy dana sprawa z zakresu administracji publicznej należy do kompetencji sądów powszechnych, czy administracyjnych, należy przyjąć domniemanie właściwości sądu administracyjnego (tak uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 8 listopada 1999 r., sygn. OPS 12/99, za: Wiącek [w:] Safjan, Bosek (red.), Konstytucja RP...).

Skarżący kasacyjnie argumentuje, że wydając rozstrzygnięcie o zakazie wstępu do budynków sejmowych, Komendant Straży Marszałkowskiej po pierwsze, realizował zadania polegające na wykonywaniu imperium przysługującego państwu, realizując zadanie ochrony Sejmu i Senatu – jak wynika z art. 127 ustawy o BOR. Komendant Straży Marszałkowskiej działał jako kierownik komórki organizacyjnej Kancelarii Sejmu bezpośrednio nadzorowanej przez Szefa Kancelarii Sejmu, na co wskazuje jego organizacyjne umiejscowienie w świetle art. 129 ustawy o BOR. Kancelaria Sejmu jest, zgodnie z § 1 jej statutu stanowiącego Załącznik do Zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. (ze zm.), urzędem służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym, kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności. Szef Kancelarii Sejmu - zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych - jest organem administracji publicznej (por. przykładowo wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 23/17). Kancelaria Sejmu, jako urząd pomocniczy Sejmu jest organem administracji publicznej, podległym z kolei Marszałkowi Sejmu. Działalność Straży Marszałkowskiej została częściowo uregulowana na poziomie ustawy o BOR, częściowo sprecyzowana w Zarządzeniu Nr 1, określającym m.in. kompetencje Komendanta Straży Marszałkowskiej. Będący podstawą wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia Komendanta Straży Marszałkowskiej § 21 Zarządzenia Nr 1 jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, wskazującym, przy zaistnieniu jakich przesłanek faktycznych Komendant Straży Marszałkowskiej może realizować swoje działania, będące działaniami władczymi wobec jednostki.

W ocenie wnoszącego skargę kasacyjną rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych zawiera wszystkie wypracowane w orzecznictwie i doktrynie elementy aktów lub czynności, w których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie to ma charakter zewnętrzny - jest skierowane wobec indywidualnego podmiotu - skarżącego, niepodporządkowanego organizacyjnie i służbowo Komendantowi Straży Marszałkowskiej, mieści się w zakresie działalności publicznej, ponieważ jest aktem stosowania prawa polegającym na jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków indywidualnie oznaczonych jednostek oraz dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa - realizacji zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP prawa dostępu do informacji publicznej, obejmującego prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów - w tym na posiedzenia Sejmu RP.

W ocenie skarżącego odrzucenie skargi przez Sąd I instancji skutkowało pozbawieniem go prawa dostępu do sądu i skutecznego środka odwoławczego w sytuacji naruszenia podstawowych praw i wolności skarżącego, w szczególności prawa dostępu do informacji publicznej, co narusza prawa skarżącego, gwarantowane przez art. 45 ust. 1, art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji.

W piśmie procesowym z dnia 8 sierpnia 2018 r. Komendant Straży Marszałkowskiej wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, przedstawiając argumenty jak w uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji oraz wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Wskazał ponadto, że dla uznania, że zaskarżone działanie Komendanta Straży Marszałkowskiej mieściło się w kategorii spraw podlegających kontroli sądowoadministracyjnej, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 4 p.p.s.a., konieczne jest wystąpienie niezbędnej przesłanki, aby zaskarżony akt lub czynność dotyczyła uprawnienia wynikającego z przepisów prawa. W jego ocenie skarżący nie wskazał żadnych przepisów prawa, z których wywodzi swoje generalne uprawnienie do wstępu do budynków sejmowych.

W ocenie Komendanta żaden przepis prawa nie przyznaje jednak generalnego prawa wstępu na teren i do budynków Sejmu, a zatem Sąd Administracyjny nie jest właściwy do oceny zasadności czasowego zakazu wstępu

na tereny sejmowe wydane przez Komendanta Straży Marszałkowskiej w ramach działań podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa terenów i budynków sejmowych oraz osób tam przebywających (art. 127 ustawy o BOR), ponieważ nie są to działania podejmowane w ramach administracji publicznej.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Przede wszystkim podkreślić należy, że skarżący kasacyjnie zarzucał w niej naruszenie jedynie przepisów prawa procesowego, poprzez wadliwe przyjęcie, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, a wydane przez niego rozstrzygnięcie z dnia 22 czerwca 2017 r. nie stanowi aktu (czynności) z zakresu administracji publicznej podlegających kontroli sądu administracyjnego i pozbawienie w ten sposób skarżącego prawa do sądu w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Należy w związku z tym wskazać, że podstawowym przepisem w zakresie dostępu do informacji publicznej jest art. 61 Konstytucji. Zgodnie z nim; 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 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.

3. 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.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Zagadnienie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów uregulowane zostało również w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (obecnie t.j. Dz. U. z 2018

r. poz. 1330, dalej powoływanej również jako „u.d.i.p.”). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Konkretyzację art. 3 zawiera art. 18 u.d.i.p. Na jego podstawie; 1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. 2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. 3. Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1. 4. 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.

Z przepisu tego wynika zatem, że udział w posiedzeniach organów kolegialnych może przybierać różne formy. W ujęciu ustawy o dostępie do informacji publicznej dostęp do posiedzeń obejmuje prawo do wstępu (dostęp do posiedzeń sensu stricto) oraz prawo do złożenia wniosku o udostępnienie materiałów dokumentujących przebieg posiedzeń. Należy się więc zastanowić, jaki charakter ma prawo dostępu do posiedzeń. Zdaniem I. Kamińskiej i M. Rozbickiej-Ostrowskiej ustawodawca użył tu określenia prawo dostępu do posiedzeń, a nie prawa udziału w posiedzeniach, co oznacza, że nieuprawnione jest domaganie się przez każdego możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach wskazanych wyżej organów. Byłoby to zresztą niemożliwe ze względów organizacyjnych i ze względów bezpieczeństwa.

W ich ocenie prawo to nie ma również charakteru bezwzględnego, gdyż jego ograniczenia związane są z charakterem i przedmiotem tych posiedzeń i mogą wynikać z przepisów szczególnych (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz, Warszawa 2012 r., s. 212-213).

Art. 18 ust. 3 u.d.i.p. nakłada na kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów jedynie obowiązek zagwarantowania środków technicznych i lokalowych, które umożliwiłyby odpowiednią realizację składnika tego prawa do informacji. Art. 18 ust. 4 u.d.i.p. przewiduje zaś ograniczenia prawa dostępu z przyczyn lokalowych i technicznych. Nie wskazuje

jednak szczegółowych warunków, na jakich mogłoby ono nastąpić, nie może to jednakże prowadzić do nieuzasadnionego dostępu tylko wybranym podmiotom. Nie określa także, według jakich zasad ma następować wybór takich osób. Dlatego też, jak podkreśla I. Kamińska i M. Rozbicka–Ostrowska, powinno to być uregulowane w regulaminach (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit. s. 216-217).

M. Bernaczyk zalicza to prawo do sposobu bezwnioskowego dostępu do informacji publicznej (M. Bernaczyk, Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie, Warszawa 2014, Rozdział III pkt 4.1.3). Jego zdaniem ustawa zastrzega, że w pewnych okolicznościach ograniczone możliwości lokalowe i techniczne powodują konieczność selekcji zainteresowanych, aczkolwiek należy tu się opierać na uzasadnionym kryterium różnicowania, np. w pierwszej kolejności należy dopuścić przedstawicieli mediów oraz osoby, których interesu może dotyczyć sprawa. W przypadku ich braku nie należy wykluczać losowania miejsc (M. Bernaczyk, Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie, Warszawa 2014, s. 439).

Podobnie K. Kędzierska zalicza to prawo do trybu bezwnioskowego (K. Kędzierska, Bezwnioskowy tryb udzielania informacji publicznej, w; Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa, Warszawa 2014 r., s. 134 i n.). Podkreśla ona, że dostęp ten należy rozumieć szeroko, z jednej strony jako wstęp na posiedzenia, z drugiej zaś różne pośrednie metody zapoznawania się z przebiegiem obrad. Takie uregulowanie wynika z ograniczeń faktycznych.

W związku z zasadą, wyrażoną w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. (zgodnie z którą przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji publicznych), należy zauważyć, że w zakresie zasad dostępu do posiedzeń Sejmu i Senatu znajdują w szczególności zastosowanie postanowienia ich regulaminów (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP).

Według doktryny stanowi to przejaw tzw. autonomii regulaminowej parlamentu (K. Kędzierska, Bezwnioskowy tryb udzielania informacji publicznej, w; Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa, Warszawa 2014 r., s. 141). Pozwala to traktować regulaminy obu izb parlamentu jako samodzielne akty wydawane na podstawie Konstytucji i będące aktami wykonawczymi do niej (M. Zubik, W sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu, Opinie, Przegląd Sejmowy z 2003 r., z. 1 (54), s. 59).

Zgodnie z art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t.j. M.P. 2012 r., poz. 32 ze zm.) posiedzenia Sejmu 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. Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu lub co najmniej 30 posłów, może uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro Państwa (art. 172 ust 2). Sejm rozstrzyga o tajności obrad bez udziału publiczności i przedstawicieli prasy, radia i telewizji, po wysłuchaniu uzasadnienia wniosku - bez debaty. Uchwała o tajności obrad podejmowana jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 172 ust 3).

Regulamin Sejmu enumeratywnie w art. 170 ust. 1-3 wymienia organy, które mogą uczestniczyć w posiedzeniach. Prawo wstępu na salę posiedzeń mają również osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu (art. 170 ust. 4 Regulaminu Sejmu).

Analiza postanowień Regulaminu Sejmu pozwala na konstatację, że określona osoba nie ma prawa, roszczenia, do udziału w obradach, a zgoda na uczestnictwo osób trzecich pozostawiona jest w zasadzie swobodnemu uznaniu uprawnionego organu (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit. s. 214). Może to budzić wątpliwości, czy określona osoba w ogóle ma w takim wypadku roszczenie, a przecież od wykazania związku między chronionym przez przepis prawa interesem prawnym, a aktem lub czynnością (bezczynnością) organu administracji publicznej, uzależnione jest uprawnienie do złożenia skargi do sądu.

Należy przy tym podkreślić, że bezwnioskowe tryby udostępniania informacji publicznej nie podlegają w zasadzie kontroli sądowej, a strona może wówczas wystąpić z wnioskiem o dostęp do informacji w postaci żądanych danych czy dokumentów.

Nawet jednak gdyby przyjąć, że omawiane roszczenie istnieje i podlega ochronie, należy rozważyć, czy w rozpatrywanej sprawie Komendant Straży Marszałkowskiej jest organem administracji publicznej, a zaskarżone pismo stanowi akt z zakresu administracji publicznej skierowany wobec skarżącego. Należy bowiem

podkreślić, że sądowa kontrola administracji nie ma charakteru absolutnego, lecz opiera się na zasadach określonych w p.p.s.a. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, dotyczy ona administracji publicznej rozumianej podmiotowo, a realizowanej w formach wymienionych w § 2, w tym na podstawie punktu 4 w stosunku do innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 508, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Odnosnie pierwszej kwestii zauważyć należy, że sprawa dotyczy bezwnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej, stąd pojęcie organu nie może być rozumiane tak szeroko, jak w trybie wnioskowym, lecz musi być odnoszone do podmiotów, którym przysługuje określona kompetencja w tego typu sprawach wynikająca z przepisów prawa. Ponieważ odnosi się ona do dopuszczenia do udziału w charakterze publiczności w obradach Sejmu, wymaga podkreślenia, że regulamin Sejmu w art. 9 stanowi, że organami Sejmu są: 1) Marszałek Sejmu, 2) Prezydium Sejmu, 3) Konwent Seniorów, 4) komisje sejmowe;

Z kolei w zakresie udostępniania informacji publicznej Regulamin Sejmu w art. 199 ust. 3 stanowi, że informację publiczną oraz informację o środowisku i jego ochronie w trybie określonym w dziale IVa udostępnia Kancelaria Sejmu.

Następnie w art. 201 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, że Szef Kancelarii Sejmu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii Sejmu i ponosi odpowiedzialność za ich działania.

Zauważyć należy ponadto, że w art. 129 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r. poz. 985 z późn. zm.) wskazano, że Straż Marszałkowska jako komórka organizacyjna Kancelarii Sejmu jest bezpośrednio nadzorowana przez Szefa Kancelarii Sejmu. Strażą Marszałkowską kieruje Komendant Straży Marszałkowskiej przy pomocy swojego zastępcy, którzy są powoływani i odwoływani przez Szefa Kancelarii Sejmu.



Biorąc pod uwagę powyższe regulacje należy stwierdzić, że organem, w imieniu którego podejmowane są działania w zakresie dostępu do informacji publicznej, jest Marszałek Sejmu i Szef Kancelarii Sejmu. Nie można zatem w rozpatrywanej sprawie uznać czynności przedsięwziętych przez Komendanta Straży Marszałkowskiej jako działań organu administracji publicznej. Komendant Straży Marszałkowskiej kieruje jedynie komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu, która podlega bezpośrednio Szefowi Kancelarii Sejmu. Zgodnie z § 21 ust. 1 zarządzenia 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 Komendant Straży Marszałkowskiej miał obowiązek powiadomić Szefa Kancelarii Sejmu o podjętych m.in. wobec skarżącego działaniach, mających na celu zapewnienie porządku na terenie Sejmu.

Odnosnie do drugiej kwestii podkreślić należy, że skarżący przedmiotem swojej skargi uczynił „decyzję Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu prawa skarżącego do wstępu do budynków sejmowych”, a nie jak wskazuje w uzasadnieniu skargi kasacyjnej „rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 14 lipca 2017 r., znak SM-3210-203-14/17 o czasowym zawieszeniu prawa skarżącego do wstępu do budynków sejmowych”.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r., adresowane do Szefa Kancelarii Sejmu, powiadamiające o czasowym zawieszeniu prawa skarżącego do wstępu do budynków sejmowych ma charakter wewnętrzny i informacyjny. Kierowane jest przez kierownika komórki organizacyjnej do organu nadzorującego i informuje o działaniach regulacyjnych podjętych w celu zapewnienia porządku na terenie sejmu. Nie stanowi ono zatem potwierdzenia wobec skarżącego jego uprawnienia lub braku uprawnienia do udziału w obradach Sejmu.

Wobec powyższego prawidłowe jest w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko Sądu I instancji, że w przedmiotowej sprawie Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, a wydane przez niego - na podstawie art. 21 § zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu - pismo w zakresie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych nie zostało podjęte w ramach postępowania z zakresu administracji publicznej i nie ma waloru ani aktu, ani czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził naruszenia przez Sąd I instancji przepisów art. 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a w zw. z art. 1 § 1 p.u.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji RP, ani przepisów art. 45 ust. 1, art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 w związku z art. 182 § 1 i 3 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Sprawa została rozstrzygnięta na posiedzeniu niejawnym, mimo wniosku skarżącego kasacyjnie o jej rozpoznanie na rozprawie, na podstawie art. 182 § 1 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zasądził kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu, bowiem spóźnioną odpowiedź na skargę kasacyjną należy potraktować jako zwykłe pismo procesowe.



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

*Karolina Kubiś*

*maria immałda ząbczyńska*