

Ewa Wojnarska-Krajewska

## Opinia prawna dotycząca udzielania przez Kancelarię Sejmu informacji o hotelach, z których korzystali posłowie<sup>1</sup>

Legal opinion on the disclosure by the Chancellery of the Sejm of information about hotels which were used by the Deputies to the Sejm: The author provided an assessment of the duties of the Chancellery of the Sejm in relation to provision of information to the public on request. Following an analysis of the provisions of the Act on Access to Public Information, she states that the Chancellery of the Sejm has an obligation to provide, under the procedure for disclosure of publicly accessible information, the information about the names of locations and hotels, in which accommodation of the Deputies were funded by the Chancellery of the Sejm. It is also required – upon request of the person concerned – to provide insights into invoices or receipts documenting Deputy's stay in a hotel or to prepare and hand out photocopies of these documents.

**Keywords:** publicly accessible information | Chancellery of the Sejm | mandate | Deputy

**Słowa kluczowe:** informacja publiczna | Kancelaria Sejmu | mandat | poseł

Radca prawny, ekspert ds. legislacji w BAS; ewa.wojnarska-krajewska@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytania:

1. czy Kancelaria Sejmu ma obowiązek udostępniania mediom informacji o nazwach miejscowości i nazwach hoteli, w których posłowie korzystali z noclegów w ramach przysługującego im uprawnienia wynikającego z uchwały nr 10 Prezydium Sejmu z 6 lutego 2008 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów noclegów posłów poza miejscem stałego zamieszkania i miastem stołecznym Warszawą,

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 30 sierpnia 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAL-2120/13.

2. czy Kancelaria Sejmu ma obowiązek udostępniania mediom faktur lub rachunków, dokumentujących poniesione przez posłów wydatki na noclegi w ramach przysługującego im uprawnienia wynikającego z przytoczonej wyżej uchwały Prezydium Sejmu?

## Uzasadnienie prawne

Ad 1. Zgodnie z § 1 ust. 1 z uchwały nr 10 Prezydium Sejmu z 6 lutego 2008 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów noclegów posłów poza miejscem stałego zamieszkania i miastem stołecznym Warszawą: *Roczny limit środków finansowych na pokrycie kosztów noclegów poza miejscem stałego zamieszkania i miastem stołecznym Warszawą, związanych z wykonywaniem mandatu poselskiego, ustala się w wysokości 7600 zł na jednego posła*. Rozliczenie tych kosztów, zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, następuje na podstawie przedłożonych w trakcie roku obrachunkowego faktur VAT lub rachunków wystawionych imiennie na posła.

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) w art. 1 ust. 1 definiuje „informację publiczną” jako każdą informację o sprawach publicznych. Tę ogólną definicję doprecyzowuje art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot „w szczególności”. Doktryna oraz orzecznictwo sądowe, opierając się na ogólnej formule ustawy, a także konstytucyjnej konstrukcji prawa do informacji zawartej w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „informacja publiczna”. Za taką uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone<sup>2</sup>.

Artykuł 5 u.d.i.p. zawiera katalog informacji, które podlegają wyłączeniu spod działania ustawy. Wyłączenia te należy traktować zawężająco, jako że zasadą jest jak najszerszy dostęp do informacji będących w posiadaniu organów publicznych. Tendencją do jak najszerszego udostępniania informacji przez organy publiczne, umożliwiającego rzeczywistą kontrolę władzy przez obywateli, potwierdzają zarówno wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 mar-

<sup>2</sup> Por. wyroki NSA z: 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 181/02; 30 października 2002 r. sygn. akt II SA 1956/02; 30 października 2002 r. sygn. akt II SA 2036–2037/02 [za:] M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

ca 2006 r.(sygn. akt K 17/05), w którym stwierdzono, że: *Wyraźną tendencją charakterystyczną dla orzecznictwa i regulacji europejskich jest (...) dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie*, jak i wyroki Najwyższego Sądu Administracyjnego<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.: *Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji.*

Kancelaria Sejmu jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej. Informacja o hotelach, z których korzystają posłowie, otrzymując za to zwrot wydatków z Kancelarii Sejmu, i o fakturach i rachunkach z tego tytułu, należy do kategorii informacji publicznych.

Poseł jest osobą publiczną. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>4</sup> osoba pełniąca funkcję publiczną zajmuje stanowisko czy pełni funkcję, której sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Także w rozumieniu Kodeksu karnego (art. 115 § 13 w związku z § 19) poseł jest uznawany za osobę pełniącą funkcję publiczną.

Informacje o działaniach osoby pełniącej funkcję publiczną, aby mogły być uznane za informację publiczną podlegającą udostępnieniu, muszą pozostać, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., w związku z pełnieniem tej funkcji. W powyższym przypadku mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją. Kancelaria Sejmu finansuje noclegi posła poza miejscem jego stałego zamieszkania i miastem stołecznym Warszawą związane z wykonywaniem przez niego mandatu poselskiego. Noclegi finansowane są z publicznych środków. Nie można zatem uznać, że informacja na temat usług hotelowych, z których korzystał poseł w ramach refundacji z Kancelarii Sejmu, należy do jego sfery prywatnej i jako taka podlega szczególnej ochronie.

W związku z powyższym należy uznać, że Kancelaria Sejmu ma obowiązek udostępnienia w trybie dostępu do informacji publicznej informacji o nazwach miejscowości i hoteli, w których posłowie korzystali z noclegów finansowanych przez Kancelarię Sejmu.

*Ad 2.* W związku z faktem, że informacje o hotelach, w których przebywali posłowie, wykonując swoje obowiązki poselskie i otrzymując z tego tytułu zwrot poniesionych kosztów z Kancelarii Sejmu, podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy uznać, że udostęp-

<sup>3</sup> Zob. wyroki NSA z: 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11; 27 stycznia 2012 r., sygn. akt. I OSK 2130/11 oraz 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11.

<sup>4</sup> Zob. wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05.

nieniu podlegają również faktury i rachunki, dokumentujące wydatki z tego tytułu poniesione przez Kancelarię Sejmu.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.d.i.p.: *udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.*

Regulacja art. 14 ust. 1 u.d.i.p. nakłada na podmioty udostępniające informacje publiczne obowiązek zastosowania sposobu i formy jej udzielenia, zgodnie z żądaniem podmiotu zainteresowanego zawartym we wniosku. Unormowanie to stanowi realizację koncepcji prawa do informacji publicznej, zgodnie z którą to podmiot uprawniony decyduje, jaki sposób uzyskania informacji publicznej jest dla niego najbardziej pożądanym<sup>5</sup>.

W orzecznictwie uznano, że udostępnieniem w rozumieniu tego przepisu: *będzie między innymi również umożliwienie zapoznania się przez zainteresowanego z danym dokumentem w siedzibie podmiotu<sup>6</sup>, oraz że: Dostęp do informacji publicznej realizowany jest w pierwszej kolejności przez wgląd do dokumentów urzędowych. Oznacza to, że zainteresowany uzyskaniem dostępu do wskazanej informacji swoje prawo do informacji publicznej może zrealizować, udając się do organu w celu zapoznania się z treścią tych dokumentów, lub też może to nastąpić w inny wskazany przez ubiegającego się o udzielenie informacji sposób, choćby poprzez wydanie kserokopii dokumentów<sup>7</sup>.*

Tym samym należy uznać, że Kancelaria Sejmu będzie zobowiązana, jeżeli zainteresowany złoży stosowny wniosek, umożliwić mu wgląd w faktury lub rachunki dokumentujące pobyt posła w hotelu bądź sporządzić i wydać kserokopie tych dokumentów.

<sup>5</sup> Por. S. Szuster, *Komentarz do art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX nr 76487.

<sup>6</sup> Zob: wyrok WSA w Poznaniu z 17 marca 2011 r., sygn. akt II SAB/Po 64/10.

<sup>7</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 6/11.