

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat zasad udostępniania pełnego zapisu posiedzenia Komisji ds. Służb Specjalnych¹

Legal opinion on the rules for access to a complete record of the meeting of the Special Services Committee of the Sejm (BAS-WAU iP-985/16): It does not seem possible to formulate an exhaustive list of instances in which it would be permitted to make access to a complete records of the meeting of the Special Services Committee, marked as classified. Typical examples where such access is allowed include actions by the public prosecutor's office taken within the framework of criminal proceedings and by special services for the detection of crime or actions related to the conduct of inspection under the Act on the Protection of Classified Information. The Marshal of the Sejm is a body competent for making decisions on the provision of classified documents providing the record of the Committee meeting. The head of one of the special services, who at the invitation of the Committee participated in the committee meeting, has the right to be acquainted with the text "working" or preliminary version of the minutes of the meeting. This, however, does not preclude that the activities of services (subordinate to him) provided for in the Act will require reading of the final text of the minutes marked as classified.

Keywords: classified information | Sejm Committee | Standing Orders of the Sejm | Special Services

Słowa kluczowe: informacja niejawną | komisja sejmowa | regulamin Sejmu | służby specjalne

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na dwa pytania:

(1) Komu, w jakiej sytuacji i na jakiej podstawie prawnej Przewodniczący Komisji do Spraw Służb Specjalnych może udostępnić/przekazać pełny zapis

¹ Opinia sporządzona 19 maja 2016 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji ds. Służb Specjalnych; BAS-WAU iP-985/16.

przebiegu posiedzenia (wszystkie posiedzenia Komisji są zamknięte i opatrzone klauzulą niejawności)?

(2) Czy możliwe jest i na jakiej podstawie prawnej, udostępnienie/przekazanie pełnego zapisu przebiegu posiedzenia Komisji ds. Spraw Służb Specjalnych szefowi jednej ze służb specjalnych, który był jednym z uczestników wymienionego posiedzenia?.

Zasady dostępu do dokumentów rejestrujących przebieg posiedzenia Komisji ds. Służb Specjalnych

Rozstrzygnięcie kwestii wywołujących wątpliwości zawarte w pytaniach rozpocząć należy od przypomnienia podstawowych zasad, które wyznaczają kontekst normatywny dalszej analizy. Zgodnie z regulaminem Sejmu posiedzenia Komisji ds. Służb Specjalnych (dalej: KSS, Komisja) – z wyjątkiem posiedzeń odbywanych z innymi komisjami – są z urzędu zamknięte (art. 139 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Nie ma do nich również zastosowania zasada, w myśl której w zamkniętych posiedzeniach komisji sejmowych mogą uczestniczyć posłowie niebędących członkami tych komisji (art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sejmowych, w tym również z posiedzeń zamkniętych, sporządza się protokół, który stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad. Protokół obejmuje krótki opis przebiegu posiedzenia, a w załączniku zredagowany stylistycznie pełny zapis jego przebiegu (art. 166 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Wyłączenie jawności posiedzenia odbywanego w trybie zamkniętym *per se* nie musi prowadzić do wyłączenia jawności dokumentów rejestrujących jego przebieg. W sytuacji jednak, gdy przedmiotem posiedzenia są informacje niejawne, zastosowanie znajduje zasada, która przewiduje, że: *Przewodniczący Komisji przyznaje klauzulę tajności dokumentom zawierającym informacje niejawne wytworzonym w wyniku działalności Komisji* (art. 141 ust. 1 regulaminu Sejmu). Nadanie klauzuli tajności protokołowi z posiedzenia lub pełnemu zapisowi przebiegu posiedzenia powoduje wyłączenie tych dokumentów z publicznego obiegu (w szczególności w Systemie Informacyjnym Sejmu nie zamieszcza się pełnego zapisu przebiegu obrad, por. art. 166 ust. 4 regulaminu Sejmu).

Podkreślić należy w tym miejscu – będzie to miało znaczenie dla dalszego toku analizy – że w obecnym stanie prawnym, wynikającym z kilku kolejnych zmian regulaminu Sejmu, pełen zapis przebiegu posiedzenia Komisji ds. Służb Specjalnych nie jest *ex lege* niejawny i teoretycznie w przypadku, gdy nie obejmuje on informacji podlegających ochronie, powinien być udostępniony opinii publicznej na ogólnych zasadach. Innymi słowy, w sytuacji, gdyby przewodniczący Komisji uznał, że dokumenty wytworzone w wyniku działalności Komisji (protokół i pełen zapis przebiegu posiedzenia) nie zawierają informacji niejawnych, to nie może im nadać żadnej klauzuli tajności, a tym samym

dokumenty te wprowadzone powinny być do publicznego obiegu. Nienadanie klauzuli tajności pełnemu zapisowi przebiegu posiedzenia – mimo że było ono przeprowadzone w trybie zamkniętym – oznacza, iż „nieokluzulowany” dokument powinien zostać udostępniony w Systemie Informacyjnym Sejmu w trybie art. 166 ust. 4 regulaminu Sejmu.

Na powyższą ocenę nie ma wpływu treść art. 141 ust. 3 regulaminu Sejmu, który przewiduje, że: *Komisja może ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat z posiedzenia Komisji, w miarę potrzeby konsultując jego treść z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu, Szefem Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefem Służby Wywiadu Wojskowego, Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub ministrem powołanym w celu sprawowania nadzoru nad działalnością służb specjalnych.* Ratio legis instytucji „komunikatu z posiedzenia” KSS korzeniami swymi sięga okresu, w którym z przebiegu posiedzenia tej Komisji co do zasady nie sporządzano biuletynu (art. 141 ust. 2²), protokół zaś z posiedzenia z mocy prawa stanowił tajemnicę państwową³. Obowiązujące wówczas zasady oparte były na założeniu, że wszelkie informacje obrazujące przebieg posiedzenia mają charakter niejawnny, co w konsekwencji uzasadniało wyłączenie publikacji biuletynu z posiedzenia komisji. Mając jednak na uwadze, że w szczególnych przypadkach Komisja powinna dysponować możliwością powiadomienia opinii publicznej o przebiegu swych prac, twórcy regulaminu wyposażyli ten organ w prawo przedstawiania komunikatu na ten temat. Komunikat jako swoisty ekwiwalent biuletynu z jednej strony pozwalał na zaspokojenie zainteresowania mediów pracami Komisji, z drugiej dawał gwarancje kontroli treści przekazu. Z czasem biuletyny z posiedzeń KSS zastąpione zostały pełnymi zapisami przebiegu posiedzeń umieszczanymi w Systemie Informacyjnym Sejmu, a zasadę, w myśl której wszelkie informacje na temat przebiegu posiedzenia z mocy prawa miały charakter niejawnny, zastąpiła zasada zakładająca, że dokumentom zawierającym informacje niejawne wytworzonym w wyniku działalności Komisji klauzulę tajności przyznaje jej przewodniczący.

Treść art. 141 ust. 3 regulaminu Sejmu w swych zasadniczych zrębach ukształtowana została w okresie, w którym komunikat z posiedzenia KSS był jedyną przewidzianą przepisami prawa formą powiadomienia opinii publicznej o jej pracach. W obecnym stanie prawnym znaczenie tej instytucji odczytywać należy z uwzględnieniem zmienionego kontekstu normatywnego. Sens korzystania z możliwości przedstawienia przez KSS komunikatu, o którym

² Przepis uchylony nowelą regulaminu Sejmu z 19 grudnia 2008 r. (M.P. 2009, nr 2, poz. 9), która weszła w tej części w życie z początkiem VII kadencji Sejmu.

³ Por. art. 141 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie noweli regulaminu Sejmu z 9 stycznia 2009 r., M.P. nr 3, poz. 14.

mowa, ogranicza się obecnie do tych posiedzeń Komisji, których przebieg został „utajniony” w trybie, o którym mowa w art. 141 ust. 1 regulaminu Sejmu. W sytuacji, gdyby przewodniczący Komisji uznał, że w trakcie posiedzenia nie były omawiane informacje, które uzasadniałyby nadanie dokumentom wytworzonym podczas prac klauzuli tajności, a w efekcie w Systemie Informacyjnym Sejmu zamieszczony zostałby pełen zapis przebiegu posiedzenia Komisji obradującej w trybie zamkniętym, skorzystanie przez KSS z możliwości przedstawienia komunikatu pozbawione byłoby walorów praktycznych.

Treść art. 141 ust. 3 nie może być jednak odczytywana jako uzasadnienie tezy, że przebieg posiedzenia KSS zawsze powinien podlegać „utajnieniu”. Przepis ten nie generuje żadnych elementów normatywnych, które uzasadniałyby istnienie zasady, która *ex lege* wyłączałaby jawność informacji obrazujących przebieg posiedzenia Komisji. Pierwotnych założeń, na których opierała się konstrukcja instytucji komunikatu – wobec zmiany kontekstu prawnego, nie można utożsamiać z aktualnym sensem normatywnym art. 141 ust. 3.

Odpowiedź na pytania

1. Postawione pytania odnoszą się wyłącznie do tych dokumentów (pełnych zapisów przebiegu posiedzenia Komisji), które zostały przez przewodniczącego oznaczone klauzulą tajności i tym samym wyłączone z ogólnego obiegu materiałów udostępnianych publicznie. Tylko w tym zakresie sensowne są wątpliwości dotyczące możliwości przekazywania pełnego zapisu przebiegu posiedzenia podmiotom zewnętrznym.

Odpowiedź na pytanie pierwsze poprzedzać musi konstatacja, że ani regulamin Sejmu, ani inne przepisy prawa parlamentarnego nie formułują żadnych zasad, które określałyby odrębny, szczególny względem reguł ogólnych, tryb dostępu do dokumentów zawierających informacje niejawne, którym przewodniczący komisji sejmowych przyznali określone klauzule tajności (pamiętać należy, że omawiane zagadnienie dotyczy nie tylko KSS, ale również innych komisji sejmowych w zakresie, w jakim zastosowanie znajduje zasada określona w art. 156 ust. 2 regulaminu Sejmu). *De lege lata* odrzucić należy supozycję, że w zakresie wyznaczonym przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych (dalej: u.o.i.n.) dokumentom komisji sejmowych przysługuje szczególny status prawny. Przyjąć należy, że reguły ich udostępniania wyczerpująco ujęte zostały w tych przepisach ustawy, które normują tryb udostępniania informacji niejawnych. Z tej perspektywy zasadnicze znaczenie ma art. 8 u.o.i.n., który przewiduje, że: *Informacje niejawne, którym nadano określoną klauzulę tajności: 1) mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do określonej klauzuli tajności; 2) muszą być przetwarzane w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie, zgodnie z przepisami określającymi wymagania dotyczące kancelarii tajnych, bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, obiegu materiałów i środków*

bezpieczeństwa fizycznego, odpowiednich do nadanej klauzuli tajności; 3) muszą być chronione, odpowiednio do nadanej klauzuli tajności, z zastosowaniem środków bezpieczeństwa określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Postanowienie, które przewiduje, że informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej do dostępu do informacji niejawnych, koresponduje z zasadą, w myśl której tego rodzaju informacje mogą być udostępnione wyłącznie temu, kto daje rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez niego pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych (art. 4 ust. 1 u.o.i.n.).

Pierwsze pytanie rodzi konieczność odróżnienia dwóch aspektów zagadnienia, z którym wiąże się wątpliwość. Pierwszy dotyczy zakresu i podstaw prawnych udostępnienia pełnego zapisu przebiegu posiedzenia KSS oznaczonego klauzulą tajności, drugi wiąże się z trybem udostępnienia tych dokumentów i z zawartym w pytaniu założeniem, że właściwym podmiotem, któremu przysługuje kompetencja do dokonywania rozstrzygnięć w tej sprawie, jest przewodniczący Komisji.

Odnosząc się do zakresu i podstaw prawnych udostępniania omawianych dokumentów, stwierdzić należy, że nie sposób sformułować wyczerpującej listy przypadków, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa uzasadniają udostępnienie tych dokumentów. W świetle przywołanych wyżej przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych nie może budzić wątpliwości, że zasadą systemu ochrony informacji niejawnych jest to, iż zawsze żądanie udostępniania takich informacji musi być oparte na przepisach prawa (musi się wiązać z wykonywaniem przewidzianych prawem czynności), a podmiot, któremu ma zostać udostępniony konkretny dokument, musi dawać rękojmię zachowania tajemnicy (poświadczenie bezpieczeństwa odpowiednie do wymaganej klauzuli tajności).

Przykładem działań uzasadniających przekazanie podmiotom zewnętrznym dokumentów rejestrujących przebieg posiedzeń KSS będą czynności organów wymiaru sprawiedliwości i służb specjalnych związane z wykrywaniem i ściganiem przestępstw polegających na ujawnieniu informacji niejawnych osobom nieuprawnionym przez uczestników konkretnego posiedzenia Komisji. Innymi słowy, działania zmierzające do ustalenia tzw. przecieków z posiedzeń Komisji oraz kontrola jej „szczelności” z natury rzeczy może się wiązać z koniecznością precyzyjnego ustalenia przez organy ścigania i służby specjalne przebiegu konkretnego posiedzenia Komisji oraz treści przekazywanych wówczas informacji. Z żądaniem udostępnienia dokumentów rejestrujących przebieg posiedzeń KSS mogą wystąpić prokuratorzy prowadzący określone czynności, weryfikujący informacje wskazujące, że osoby uczestniczące w posiedzeniu naruszyły obowiązki związane z ochroną informacji niejawnych

Podstawę prawną czynności prokuratora w tym przypadku stanowić będzie art. 15 § 2 w związku z art. 217 § 1 i art. 225 Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.). Pierwszy z wymienionych przepisów nakłada na wszystkie instytucje państwowe i samorządowe obowiązek – w zakresie ich działania – do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne w terminie wyznaczonym przez te organy. Przepisy z art. 217 § 1 i art. 225 k.p.k. ustalają m.in. obowiązki kierownika instytucji państwowej związane z żądaniem wydania dokumentu zawierającego informacje niejawne⁴.

Do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit a ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Dz.U. 2015, poz. 1929, ze zm.; dalej: ustawa o ABW). Funkcjonariusze ABW, wykonując czynności służące realizacji zadań, o których mowa w tym przepisie, mają m.in. prawo do: *żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa* (art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o ABW).

Listy przypadków, w których prokuratura lub służby specjalne mogą legalnie domagać się dostępu do niejawnych dokumentów rejestrujących przebieg posiedzenia KSS, nie wyczerpuje podany wyżej przykład związany z przestępstwami przeciwko ochronie informacji. Nie ulega wątpliwości, że czynności związane z rozpoznawaniem, zapobieganiem, wykrywaniem i ściganiem również innych przestępstw mogą wiązać się z koniecznością pozyskiwania dokumentów KSS jako materiału dowodowego. Z natury rzeczy przedstawienie wyczerpującej listy takich przypadków nie jest możliwe. Stosowną podstawę prawną do dokonywania takich czynności przez prokuraturę i ABW stanowić będą przywołane wyżej przepisy, w przypadku zaś Agencji Wywiadu – art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW, w przypadku Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego – art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2014, poz. 253, ze zm.), a w przypadku Centralnego Biura Antykorupcyjnego – art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym

⁴ Szerzej na ten temat zob. M. Rogacka-Rzewnicka, *Opinia w przedmiocie prośby Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie o przekazanie materiałów dotyczących rozmowy przeprowadzonej przez członków Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych z redaktor „Życia Warszawy” Dorotą Kanią 28 lipca 2003 (z 9 września 2003 r.; BAS 1655/03); W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat dostępu prokuratury do dokumentów zawierających tajemnicę państwową wytworzonych w Komisji ds. Służb Specjalnych (z 31 sierpnia 2007 r.; BAS-WAUiP-2003/07).**

Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2014, poz.1411, ze zm.). Wszystkie przywołane przepisy dotyczące służb specjalnych – w interesującym nas zakresie – są niemal równobrzmiące.

Odrębnym przykładem, który może uzasadniać dostęp do informacji niejawnych obrazujących przebieg posiedzenia KSS, będą czynności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadzone w trybie ustawy o ochronie informacji niejawnych w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem systemu ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych pozostających we właściwości Agencji (art. 10 ust. 1 u.o.i.n.). Kierownicy jednostek organizacyjnych podlegających właściwości ABW (a zatem również Sejm i Kancelaria Sejmu) mają obowiązek współdziałania ze służbami i instytucjami uprawnionymi do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, w szczególności zobowiązani są do udostępniania funkcjonariuszom i pracownikom tej służby pozostających w ich dyspozycji informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji czynności w ramach tych postępowań (art. 13 ust. 1 u.o.i.n.). Nie można zatem wykluczyć, że działania związane z kontrolą przestrzegania przez członków Komisji lub pracowników Kancelarii Sejmu obsługujących prace Komisji obowiązków wynikających z nakazu ochrony informacji niejawnych będą wiązały się z koniecznością ustalenia, na podstawie pełnego zapisu przebiegu posiedzenia, wiedzy, jaką posiadli uczestnicy konkretnego posiedzenia KSS, lub osoby przetwarzające dokumenty związane z posiedzeniem (np. osoby sporządzające pełen zapis przebiegu posiedzenia).

Podsumowując ten wątek rozważań, należy podkreślić, że sformułowanie wyczerpującej listy przykładów, w których dopuszczalne będzie udostępnienie – oznaczonego klauzulą tajności – pełnego zapisu przebiegu posiedzenia KSS, nie wydaje się możliwe. Przykładami typowymi będą działania prokuratury podejmowane podczas toczącego się postępowania karnego oraz działania służb specjalnych służące wykrywaniu przestępstw lub związane z prowadzeniem czynności kontrolnych w ramach ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Odrębnej oceny wymaga kwestia trybu udostępniania omawianych dokumentów w zakresie odnoszącym się do organu właściwego do dokonywania rozstrzygnięć w tej sprawie. Odrzucić należy zawarte w pytaniu założenie, że podmiotem, w którego kompetencjach leży decyzja o udostępnieniu dokumentów KSS, jest przewodniczący Komisji. Podkreślić należy, że zakres normatywny zasady, która zakłada, że przewodniczący KSS jest podmiotem, który decyduje o przyznaniu klauzul tajności dokumentów wytworzonym w wyniku działalności Komisji (art. 141 ust. 1 regulaminu Sejmu), nie obejmuje kwestii związanej z decydowaniem o udostępnieniu tak „utajnionych” dokumentów osobom trzecim. Komisja nie jest samodzielnym organem państwa, lecz – podobnie jak wszystkie inne komisje sejmowe – organem wewnętrznym Sejmu powołanym do rozpatrywania i przygotowania spraw stanowiących przedmiot

obrad Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod jego obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu (art. 17 ust. 1 regulaminu Sejmu). Przewodniczący KSS – z wyjątkiem uprawnień związanych z członkostwem w Kolegium ds. Służb Specjalnych – nie ma tytułu do reprezentowania Sejmu na zewnątrz. Uprawnienia wynikające z członkostwa w Kolegium ds. Służb Specjalnych nie mogą być interpretowane rozszerzająco w sposób, który zakładałby, że wiąże się z tym ogólna kompetencja do reprezentowania Sejmu w sprawach dotyczących KSS. Konstytucyjna zasada reprezentacji Sejmu przez Marszałka Sejmu (art. 110 ust. 2 Konstytucji) odnosi się również do sfery aktywności komisji sejmowych oraz innych organów wewnętrznych izby.

Należy zatem uznać, że podmiotem właściwym do dokonywania rozstrzygnięć w sprawie udostępniania niejawnych dokumentów rejestrujących przebieg posiedzenia KSS jest Marszałek Sejmu. Jakkolwiek nie ma żadnych formalnych przeszkód, by Marszałek Sejmu, dokonując stosownych rozstrzygnięć w tej kwestii, brał pod uwagę opinię (stanowisko) przewodniczącego Komisji, to jednak, zważywszy, że chodzi o kompetencję związaną z reprezentowaniem Sejmu w stosunkach zewnętrznych, należy uznać, iż to temu organowi (Marszałkowi Sejmu) przysługuje władztwo decyzyjne. W piśmiennictwie wyrażony został w przeszłości pogląd⁵, że podmiotem właściwym do decydowania o udostępnieniu dokumentów KSS na zewnątrz jest Szef Kancelarii Sejmu. Jakkolwiek można wskazać argumenty przemawiające za takim stanowiskiem (uprawnienia Szefa Kancelarii Sejmu wynikające z art. 34 ust. 5 u.o.i.n. oraz kompetencje związane z udostępnieniem informacji publicznej – art. 202c regulaminu Sejmu), to jednak wydaje się, że nie uwzględnia ono braku jakichkolwiek przesłanek normatywnych, które pozwalałyby uznać, że Szef Kancelarii Sejmu może podejmować działania w imieniu Sejmu i jego organów w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi.

2. Drugie pytanie dotyczy kwestii: *czy możliwe jest i na jakiej podstawie prawnej, udostępnienie/przekazanie pełnego zapisu przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych szefowi jednej ze służb specjalnych, który był jednym z uczestników wymienionego posiedzenia.*

Mając na uwadze, że problematyka podstaw prawnych dostępu służb specjalnych do dokumentów rejestrujących przebieg posiedzenia KSS wyczerpana została w odpowiedzi na pierwsze pytanie, wydaje się, iż jedynym elementem wymagającym analizy jest problem, czy udział „szefa jednej ze służb specjalnych” w posiedzeniu KSS stanowi przesłankę relewantną prawnie względem odpowiedzi na pytanie, czy przysługuje mu dostęp do pełnego zapisu przebiegu posiedzenia Komisji, którego był uczestnikiem.

⁵ S. Hoc, *Udostępnianie niejawnych dokumentów sejmowych instytucjom zewnętrznym* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 164 i n.

Wyjaśnienie tak ujętej wątpliwości wymaga przypomnienia zasad proceduralnych, które określają tryb tworzenia protokołu z posiedzenia komisji sejmowej. Jak już wspomniałem, protokół jest dokumentem, który stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad (art. 166 ust. 1 regulaminu Sejmu). Zgodnie z definicją techniczną jest to dokument, którego częściami składowymi są: krótki opis przebiegu posiedzenia (protokół *sensu stricto*) oraz zredagowany stylistycznie pełny zapis przebiegu posiedzenia, który stanowi załącznik do części głównej. Do protokołu załącza się także listy obecności, teksty projektów, przyjętych sprawozdań, uchwał, opinii, dezyderatów oraz teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał, teksty przedłożonych odpowiedzi, informacji i innych materiałów (art. 166 ust. 2 regulaminu Sejmu). W świetle brzmienia cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, że pojęcie protokołu *sensu largo* obejmuje zarówno krótki opis przebiegu posiedzenia, jak i zredagowany stylistycznie pełny zapis przebiegu posiedzenia. W teorii prawa powszechnie przyjmuje się, że załącznik do dokumentu ma status prawny tożsamy ze statusem dokumentu głównego.

W myśl art. 166 ust. 3 regulaminu Sejmu: *Członek komisji, a także inna osoba zabierająca głos w dyskusji, może zgłosić uwagi do protokołu; o ich przyjęciu lub odrzuceniu decyduje komisja. Protokół, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, uważa się za przyjęty. Protokół podpisuje przewodniczący obradom komisji oraz sporządzający protokół.* Treść tego przepisu jednoznacznie zakłada, że wszystkie osoby uczestniczące w posiedzeniu komisji mają prawo zgłoszenia swoich uwag do protokołu. Nie może, w moim przekonaniu, budzić wątpliwości, że przedmiotem tych „uwag” może być część stanowiąca „krótki opis przebiegu posiedzenia”, jak również część zawierająca pełen zapis przebiegu obrad (stanowiąca załącznik do części głównej). Oba te dokumenty – wraz z innymi załącznikami – tworzą protokół w rozumieniu art. 166 ust. 3 regulaminu Sejmu. Co więcej, zważywszy, że „pełen zapis przebiegu obrad” nie jest czysto techniczną rejestracją dosłownej treści poszczególnych wystąpień, lecz stanowi zapis „zredagowany stylistycznie”, istota omawianego uprawnienia wiąże się z możliwością dokonania ewentualnej korekty owoców pracy redaktora tekstu, który bezwiednie mógł zniekształcić (np. ze względu na zasady stylistyczne) dosłowny sens wypowiedzi. Omawiany przywilej nie może być postrzegany wyłącznie jako prawo modyfikacji części stanowiącej „krótki opis przebiegu posiedzenia” (protokół *sensu stricto*). W takim ujęciu wykładnia art. 166 ust. 3 wydrążałaby uprawnienie uczestników posiedzenia komisji z jego istotnej treści i redukowałaby znaczenie normatywne omawianego przepisu do możliwości pozbawionej praktycznego znaczenia. Nie chodzi wszak wyłącznie o to, by uczestnicy posiedzenia mogli oddziaływać na treść z konieczności syntetycznego opisu przebiegu posiedzenia, gdyż zdecydowanie bardziej doniosłym zagadnieniem jest wierne oddanie treści poszczególnych wystąpień. Omawiana zasada pełni zatem dwojaką funkcję. Z jednej strony chodzi o to, by protokół

z posiedzenia jak najwierniej oddawał jego przebieg, z drugiej zaś o ochronę interesu uczestników posiedzenia, który wiąże się z prawem mówcy do dokładnego odzwierciedlenia w protokole treści jego wystąpienia.

Interwencja uczestnika posiedzenia w trybie art. 166 ust. 3 nie prowadzi automatycznie do zmiany treści protokołu. Zgłoszenie uwagi stanowi *de facto* wniosek o dokonanie zmiany w protokole, o którego przyjęciu lub odrzuceniu decyduje w głosowaniu komisja. Organ ten zachowuje zatem kontrolę nad ostatecznym kształtem dokumentu i od jego oceny zależy, czy zgłoszona uwaga doprowadzi do modyfikacji treści protokołu (w praktyce pozwala to odróżnić „uwagi”, zmierzające do nadania zapisowi przebiegu posiedzenia kształtu odpowiadającego faktom, od postulatów, które fałszowałyby rzeczywisty rozwój zdarzeń i sens wypowiedzianych słów).

Analizowany art. 166 ust. 3 zdanie drugie przewiduje również, że: *protokół, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, uważa się za przyjęty*. Sens tej zasady oznacza, że o przyjęciu protokołu rozstrzyga zawsze komisja *in corpore*. W przypadku zgłoszenia przez uczestników posiedzenia uwag do protokołu jego kształt ustalany jest w drodze głosowania. W sytuacji, gdy do protokołu nie zostały „wniesione zastrzeżenia” (mimo odmienności obu pojęć: „uwagi” – zastrzeżenia” należy przyjąć, że ich sens jest tożsamy), regulamin ustanawia fikcję prawną, w myśl której protokół uznaje się za przyjęty przez komisję. W konsekwencji dopiero z chwilą przyjęcia protokołu może zostać sfinalizowany proces jego tworzenia, co następuje przez podpisanie protokołu przez przewodniczącego obradom komisji oraz osobę, która go sporządziła (art. 166 ust. 3 *in fine*). Protokół uzyskuje swój urzędowy status z chwilą złożenia obu wymienionych podpisów. Dopiero wówczas możliwa jest realizacja dyspozycji, o której mowa w art. 166 ust. 4, tzn. umieszczenie w Systemie Informacyjnym Sejmu pełnego zapisu przebiegu obrad (części składowej protokołu)

Model normatywny, który wyłania się z analizy art. 166 regulaminu Sejmu, wskazuje, że występuje w nim kilka etapów. Pierwszy zakłada przygotowanie protokołu w wersji roboczej (projektu ostatecznego dokumentu). Działania w tym zakresie powinien podjąć przewodniczący obradom komisji oraz pracownik Kancelarii Sejmu odpowiadający za techniczne sporządzenie protokołu. W drugim etapie wszyscy uczestnicy posiedzenia powinni zostać powiadomieni o możliwości zapoznania się z protokołem oraz skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 166 ust. 3. Jakkolwiek regulamin Sejmu *expressis verbis* nie formułuje obowiązku takiego zawiadomienia, to jednak należy przyjąć, że treść tego przepisu zakłada stworzenie przez przewodniczącego komisji warunków organizacyjnych, które umożliwiłyby realizację omawianego uprawnienia. Nie sposób bronić poglądu, że może być ono wykonywane bez możliwości zaznajomienia się z treścią dokumentu. Kolejny etap zakłada rozstrzygnięcie komisji, którego skutkiem jest „przyjęcie protokołu”. Następuje to w wyniku odrzucenia lub przyjęcia przez komisję zgłoszonych uwag, w przy-

padku zaś „braku zastrzeżeń” – w drodze fikcji prawnej zastępującej formalną uchwałę komisji. Ostatnim etapem jest złożenie na tekście protokołu podpisów przez przewodniczącego obradom komisji oraz osobę, która go sporządziła. Z chwilą złożenia tych podpisów dokument zyskuje walor urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad.

Powyższe zasady mają zastosowanie do wszystkich stałych komisji sejmowych, w tym również do KSS (por. art. 142 ust. 1 regulaminu Sejmu). W przypadku tej Komisji szczególnego znaczenia nabiera ustalenie „momentu”, w którym nastąpić powinno wykonanie przez jej przewodniczącego czynności, o których mowa w art. 141 ust. 1 regulaminu Sejmu (nadanie klauzuli tajności protokołowi z posiedzenia zawierającego informacje niejawne). W świetle przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych (w szczególności art. 6 ust. 1) należy uznać, że nadanie klauzuli tajności jest możliwe dopiero z chwilą ostatecznego ustalenia treści dokumentu. Ustawa wiąże prawo do nadania klauzuli tajności z uprawnieniem do podpisania dokumentu. Dopiero z chwilą podpisania dokumentu przez osobę uprawnioną następuje akt jego kreacji.

Regulamin Sejmu „rozłącza” uprawnienie do nadania klauzuli tajności z uprawnieniem do podpisania protokołu. Klauzulę tajności dokumentom wytworzonym na posiedzeniu komisji nadaje zawsze jej przewodniczący (art. 141 ust. 1, art. 156 ust. 2), a podpis pod protokołem składa przewodniczący obradom komisji (oraz osoba go sporządzająca). Jakkolwiek przewodniczący komisji najczęściej będzie tożsamy z osobą, która przewodniczy obradom komisji, to jednak w praktyce obrady może prowadzić inny członek prezydium komisji (por. także art. 20 ust. 2, art. 138 ust. 1 oraz art. 152 ust. 3 regulaminu Sejmu).

W przypadku posiedzeń KSS (poza wyjątkowymi przypadkami posiedzeń odbywanych w trybie art. 138 ust. 1 oraz art. 152 ust. 3) osobą, która przewodniczy obradom, jest przewodniczący Komisji, a zatem podmiot uprawniony do nadania klauzuli tajności dokumentom wytworzonym w wyniku działalności KSS. Należy przyjąć, że wykonywanie tej czynności względem protokołu z posiedzenia Komisji powinno nastąpić z chwilą ostatecznego ustalenia jego treści zgodnie z procedurą określoną w art. 166 ust. 3, a zatem dopiero w momencie podpisania protokołu w tym trybie.

Powyższe uwagi pozwalają na przybliżenie kontekstu normatywnego, na którego tle możliwe jest udzielenie odpowiedzi na drugie pytanie. Każdy uczestnik posiedzenia KSS (członkowie Komisji oraz zaproszeni goście) ma prawo zgłoszenia uwag do protokołu z posiedzenia Komisji, w którym uczestniczył w trybie art. 166 ust. 3 regulaminu Sejmu. Prawo to obejmuje możliwość zgłoszenia uwag zarówno do części protokołu obejmującej „krótki opis przebiegu posiedzenia”, jak również do części obejmującej „zredagowany stylistycznie pełen zapis jego przebiegu”. Warunkiem możliwości wykonania tego uprawnienia jest udostępnienie przez przewodniczącego Komisji do wglądu wszystkim uczestnikom posiedzenia tekstu przygotowanego dokumentu („ro-

boczej wersji” protokołu). Udostępnienie dokumentu w tej fazie nie jest tożsame z udostępnieniem informacji niejawnych, ponieważ protokół nie ma jeszcze formy finalnej, a jego roboczy status (dokument nie został przyjęty przez Komisję i nie został podpisany przez przewodniczącego oraz osobę, która go podpisała), przesądza o tym, że nie kwalifikuje się jeszcze do nadania klauzuli tajności. W omawianym trybie każdy z uczestników posiedzenia KSS ma możliwość zapoznania się z treścią tego dokumentu oraz zgłoszenia do niego uwag. Dopiero ich przyjęcie lub odrzucenie prowadzi do ustalenia ostatecznego tekstu protokołu (w tym również ostatecznego tekstu pełnego zapisu przebiegu posiedzenia) i umożliwia złożenie pod dokumentem podpisu przez przewodniczącego Komisji oraz nadanie protokołowi stosownej klauzuli tajności.

Wnioski z przedstawionej analizy uzupełniać musi uwaga związana z praktyką w zakresie stosowania omawianych przepisów. Z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że w praktyce działania komisji sejmowych zasady sporządzania protokołów z posiedzeń komisji bardzo rzadko odpowiadają wymogom wynikającym z art. 166 ust. 3 regulaminu Sejmu. Analiza dostępnych materiałów z prac komisji nie pozwala na uchwycenie jakichkolwiek przejawów udostępniania przez komisje uczestnikom posiedzenia protokołów przed ich ostatecznym przyjęciem w celu zagwarantowania możliwości zgłoszenia ewentualnych uwag. Zasada, która pozwala przewodniczącym komisji uznać, że protokół, do którego „nie wniesiono zastrzeżeń”, został przyjęty przez komisję, stanowi „wstydliwą zasłonę”, która w rzeczywistości skrywa brak jakichkolwiek działań organizacyjnych, które umożliwiłyby uczestnikom posiedzeń realizację ich uprawnień. Opinia prawna nie może jednak służyć legitymizowaniu błędnej praktyki (wynikającej być może z trudności w operacjonalizacji nie w pełni jasnych przepisów), lecz powinna zakładać ustalenie modelu normatywnego, który wyłania się z analizy postanowień regulaminu Sejmu.

„Szef jednej ze służb specjalnych”, który na zaproszenie KSS był uczestnikiem posiedzenia Komisji, ma prawo zapoznać się z tekstem „roboczej”, nieostatecznej wersji protokołu z posiedzenia, wykonując uprawnienia, o których mowa w art. 166 ust. 3 w związku z art. 142 ust. 1 regulaminu Sejmu. Nie wyklucza to jednocześnie, że przewidziane ustawą działania podległej mu służby będą wiązały się z koniecznością zapoznania się z ostatecznym tekstem protokołu oznaczonym stosowną klauzulą tajności. Zasady, które wyznaczają dostęp w tym trybie, omówione zostały w odpowiedzi na pierwsze pytanie.

Wnioski

1. Sformułowanie wyczerpującej listy przykładów, w których dopuszczalne będzie udostępnienie – oznaczonego klauzulą tajności – pełnego zapisu przebiegu posiedzenia KSS, nie wydaje się możliwe. Przykładami typowymi będą

działania prokuratury podejmowane podczas toczącego się postępowania karnego oraz działania służb specjalnych służące wykrywaniu przestępstw lub związane z prowadzeniem czynności kontrolnych w ramach ustawy o ochronie informacji niejawnych.

2. Marszałek Sejmu jest organem właściwym do dokonywania rozstrzygnięć w sprawie udostępniania niejawnych dokumentów rejestrujących przebieg posiedzenia KSS. Jakkolwiek nie ma żadnych formalnych przeszkód, by Marszałek Sejmu, dokonując stosownych rozstrzygnięć w tej kwestii brał pod uwagę opinię (stanowisko) przewodniczącego KSS, to jednak, zważywszy, że chodzi o kompetencję związaną z reprezentowaniem Sejmu w stosunkach zewnętrznych, należy uznać, iż to temu organowi (Marszałkowi Sejmu) przysługuje władztwo decyzyjne.

3. „Szef jednej ze służb specjalnych”, który na zaproszenie KSS był uczestnikiem posiedzenia Komisji, ma prawo zapoznać się z tekstem „roboczej”, nieostatecznej wersji protokołu z posiedzenia, wykonując uprawnienia, o których mowa w art. 166 ust. 3 w związku z art. 142 ust. 1 regulaminu Sejmu. Nie wyklucza to jednocześnie, że przewidziane ustawą działania podległej mu służby będą wiązały się z koniecznością zapoznania się z ostatecznym tekstem protokołu oznaczonym stosowną klauzulą tajności. Zasady, które wyznaczają dostęp w tym trybie, omówione zostały w odpowiedzi na pierwsze pytanie.