

ZARZĄDZENIE NR 193/12/D40: P

MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

z dnia 28 września 2012 r.

**zmieniające zarządzenie w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Rady
Polityki Penitencjarnej**

Na podstawie art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011r. Nr 112, poz. 654) zarządza się, co następuje:

§ 1. W załączniku do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Rady Polityki Penitencjarnej (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2011 r. Nr 1, poz. 4) wprowadza się następujące zmiany :

1) § 7 otrzymuje brzmienie:

„§ 7.1 Rada obraduje na posiedzeniach, które odbywają się co najmniej 2 razy w roku.

2. Posiedzenia Rady są niejawne.

3. Przewodniczący Rady z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady, może zezwolić zaproszonym osobom na przysłuchiwanie się posiedzeniu Rady w całości lub w części oraz na zabieranie głosu.

4. Rada jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz o treści podjętych uchwał. Nie dotyczy to spraw, w stosunku do których Przewodniczący zarządził tajność obrad.

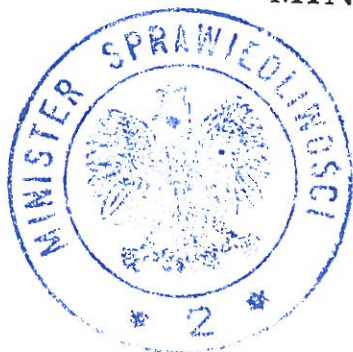
5. Termin pierwszego posiedzenia Rady w kadencji wyznacza Minister Sprawiedliwości.”

3) §10 otrzymuje brzmienie :

„§ 10. Obsługę administracyjną Rady zapewnia Ministerstwo Sprawiedliwości.”

§ 2. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI



Jarosław Gowin

UZASADNIENIE

W dniu 13 sierpnia 2010 roku weszła w życie ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 roku o *Służbie Więziennej* (Dz. U. Nr 79, poz.523 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2. ust 3 - 6 cytowanej ustawy, organem doradczym Ministra Sprawiedliwości w zakresie zadań Służby Więziennej jest Rada Polityki Penitencjarnej.

W dniu 3 grudnia 2010 r. Minister Sprawiedliwości podpisał zarządzenie *w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Rady Polityki Penitencjarnej* wraz z załącznikiem w postaci projektu *regulaminu organizacyjnego Rady Polityki Penitencjarnej* (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z dnia 03.01.2011 r. Nr.1 poz. 4).

Rada Polityki Penitencjarnej funkcjonuje od 2010 r. Okres ten pozwolił na stwierdzenie, że niektóre obecne zapisy w *Regulaminie* dotyczące posiedzeń Rady są zbyt mało precyzyjne i w efekcie powodują szereg komplikacji. Twórcy *Regulaminu* Rady nie przewidzieli okoliczności w postaci znaczącego zainteresowania opinii publicznej pracami Rady. Stąd §7 *Regulaminu* w obecnym brzmieniu, nie zawiera żadnych unormowań odnośnie jawności posiedzeń Rady, jak również nie określa zakresu informacji udzielanej opinii publicznej o przedmiocie posiedzeń i wynikach prac Rady. W praktyce natomiast pojawiają się żądania osób fizycznych (przede wszystkim pozbawionych wolności) o przedstawienie protokołów z posiedzeń Rady, uchwał oraz projektów uchwał Rady.

Wydaje się, że zasadnym jest wprowadzenie w *Regulaminie* jednoznacznego zapisu, określającego co do zasady niejawnosć posiedzeń Rady (z wyjątkiem sytuacji określonych w §8 ust. 2 *Regulaminu* i w projektowanym §7 ust. 3) oraz zakres informacji udzielanej opinii publicznej o ich przedmiocie oraz treści podjętych uchwał.

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 2 ust. 3 – 5 ustawy o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79 poz. 523 z późn. zm), Rada Polityki Penitencjarnej jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości wyłącznie w zakresie zadań Służby Więziennej, o których mowa w art. 2 ust 1 i 2 wskazanej ustawy. Okoliczność powyższa determinuje pogląd, iż udostępnianie protokołów z posiedzeń Rady

Polityki Penitencjarnej, projektów uchwał w trybie określonym ustawą z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), nie jest uzasadnione. Podkreślić należy, że ustawa z dnia 6 września 2001r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm., dalej : u.o.d.i.p), nie zawiera definicji „informacji publicznej”. W art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazano, że informacją publiczną jest "każda informacja o sprawach publicznych". W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że za informację publiczną należy uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (vide: wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02; wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r., II SA 1956/02 oraz wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 2036-2037/02 za: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 28].

W literaturze prezentowany jest pogląd, że wykładnia pojęcia „informacji publicznej” opiera się przede wszystkim na treści art. 61 Konstytucji RP, wskazującego jako kryterium udostępniania informacji, czy dotyczy ona działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne.

Spośród informacji dotyczących podmiotów innych niż władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, a zatem organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych, charakter informacji publicznej należy przypisać jedynie tym, które odnoszą się do wskazanej w art. 61 Konstytucji RP publicznej sfery ich działalności, a więc wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (vide: Michał Kłaczyński „Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej”).

Rada Polityki Penitencjarnej, **będąca wyłącznie organem doradczym**

Ministra Sprawiedliwości w wąsko określonej kategorii spraw, ciałem bez osobowości prawnej, nie ma zatem przymiotu „organu władzy publicznej” i nie można jej przypisać „wykonywania zadań władzy publicznej”. Rada nie ma bowiem żadnej własnej mocy sprawczej, nie sprawuje władzy, nie działa we własnym imieniu i na własny rachunek w sprawowaniu władzy, nie wykonuje zadań publicznych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 61 Konstytucji 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.

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.

Wydaje się zatem, że w świetle Konstytucji trudno mówić o konstytucyjnym, powszechnym prawie nieograniczonego domagania się udostępnienia projektów uchwał czy protokołów z posiedzeń Rady Polityki Penitencjarnej - ciała doradczego Ministra Sprawiedliwości, nie mającego desygnatu „organu władzy publicznej pochodzącego z wyborów”.

Także z art. 4 u.d.i.p. wynika, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby

prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,

5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zatem wydaje się, że istnieje prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, obejmujące dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej ale wyłącznie tych, które pochodzą z powszechnych wyborów.

Warto zauważyć też, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 r. o sygn.. akt II SAB/Wa 282/10 stanął na stanowisku, że „Aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, musi odnosić się do sfery faktów. Konieczne jest to, aby informacja taka zawierała dane odnoszące się do istniejącego już stanu rzeczy i do czynności dokonanych już przez organ czy strony postępowania. (...) Informacja publiczna nie może również odnosić się do sytuacji czysto hipotetycznych, które nie wiadomo, czy zaistnieją. Takie okoliczności nie stanowią faktów, a ewentualnie sferę zamierzeń”.

Rozwiązanie zaproponowane w projektowanym § 7 Regulaminu nawiązuje do koncepcji funkcjonującej z powodzeniem w odniesieniu do posiedzeń Rady Ministrów wynikającej z art. 22 z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (Dz. U. Nr 24, poz.199 z późn. zm.).

Podczas posiedzeń Rady Polityki Penitencjarnej są dyskutowane różne kwestie m. in. związane z analizą sposobów i możliwości zapobiegania powstawaniu zjawiska tzw. „przeludnienia”, działania związane z kreowaniem nowych kierunków polityki penitencjarnej, propozycjami rozwiązań legislacyjnych, oceną rozwiązań prawnych obecnie funkcjonujących, problematyką zatrudniania skazanych i inne. Na posiedzeniach Rady ma miejsce bardzo wstępna dyskusja, często o charakterze

wręcz studyjnym, podczas której są prowadzone również hipotetyczne rozważania ewentualnych pomysłów poszczególnych członków tego organu doradczego. Członkowie Rady prezentują swoje indywidualne stanowiska – co często ma postać dynamicznej wymiany poglądów, która ma docelowo doprowadzić do opracowania propozycji rozwiązania problemu w formie uchwały, przedstawianej następnie Ministrowi Sprawiedliwości. Ten zaś ma uprawnienia do samodzielnego decydowania o dalszych losach propozycji zawartych w uchwałach Rady. Nie wydaje się by istniało racjonalne uzasadnienie dla szerokiego informowania opinii publicznej o indywidualnych poglądach wyrażanych na posiedzeniach Rady przez poszczególnych członków tego organu doradczego Ministra Sprawiedliwości czy o ich subiektywnych ocenach w odniesieniu do polityki penitencjarnej. Tym bardziej trudno uznać, że takie opinie noszą desygnat informacji publicznej.

Niewątpliwie natomiast celowym jest stworzenie mechanizmu informowania opinii publicznej o przedmiocie posiedzeń Rady, o treści podjętych uchwał lub o rezultatach obrad.

Wydaje się również, że utrzymywanie sztywnego zapisu z § 7 ust 1 obligującego Przewodniczącego Rady do zwoływania posiedzeń co najmniej raz na kwartał nie jest celowe. Rada jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości, Przewodniczący Rady winien mieć możliwość elastycznego działania w zakresie częstotliwości zwoływania posiedzeń Rady, adekwatnego do potrzeb Ministra Sprawiedliwości w zakresie uzyskiwania opinii Rady.

Ocena skutków regulacji

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja.

Projektowane zarządzenie będzie miało wpływ na członków Rady Polityki Penitencjarnej oraz inne osoby biorące udział w posiedzeniach Rady.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Projekt zarządzenia nie był poddawany konsultacjom społecznym

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych

Projektowana zmiana nie ma wpływu na sektor finansów publicznych

4. Wpływ aktu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

Projekt nie ma wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.