



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 36/14
BAS-WPTK-2226/14

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	17. 04. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia

z 28 maja 2014 r., jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) w części „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, rozumiany jako nieobejmujący posłów wykonujących mandat parlamentarny poza Sejmem, **jest zgodny** z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. W skardze konstytucyjnej skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego 28 maja 2014 r. Stowarzyszenie

(dalej: skarżący) uczynił przedmiotem kontroli konstytucyjności art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.; dalej: u.d.i.p.). W przepisie tym określony został katalog podmiotów, które obowiązane są do udostępniania informacji publicznej. Lista obejmuje „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, przy czym w pkt 1-4 wymienione zostały kategorie tego typu podmiotów. Warto dodać, że wyliczenie zostało poprzedzone zwrotem „w szczególności”, co prowadzi do wniosku, że jest ono niepełne (zob. np. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 31).

Doprecyzowując zarzut, skarżący wniósł o stwierdzenie, że „zwrot «inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności» zawarty w art. 4 ust. 1 UDIP rozumiany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2014 r. o sygnaturze I OZ 91/14 adresowanym do Skarżącego, str. 4 uzasadnienia, drugi akapit) w ten sposób, że nie znajduje zastosowania do posłów tworzących biura poselskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności «w terenie» (poza parlamentem)” jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji”.

2. Podniesione przez skarżącego zagadnienie wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego. W 2011 r. skarżący, „zgodnie ze swoim celem statutowym”, przystąpił do „monitoringu działalności pozaparlamentarnej posłów Sejmu VI kadencji”, kierując do posłów jednobrzmiące zestawy pytań „dotyczących czynności posła wchodzących w zakres sprawowanego mandatu i warunków jego sprawowania, aczkolwiek podejmowanych poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi” (skarga, s. 3). We wszystkich pismach przywołane zostały art. 61 Konstytucji oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej, a ponadto

doprecyzowywano, że żądanie uzyskania odpowiedzi na sformułowane pytania następuje w trybie przepisów określających zasady dostępu do informacji publicznej.

Brak odpowiedzi na powyższe pismo przez jednego z posłów skłonił skarżącego do skierowania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W), za pośrednictwem biura poselskiego ww. posła, skargi na bezczynność „w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej”. Poseł odmówił przekazania skargi do sądu, w związku z czym skarżący wystąpił do WSA w W z wnioskiem o wymierzenie posłowi grzywny w trybie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Sąd postanowieniem odrzucił wniosek, wskazując, że „działalność posła na Sejm RP jako podmiotu niewchodzącego w skład administracji publicznej nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Stwierdzenie, iż poseł na Sejm RP wykonuje zadania publiczne wymagałoby również ustawowego ich określenia, którego w obowiązującym porządku prawnym brak” (skarga, s. 5).

Od wyżej wymienionego postanowienia skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), która nie została uwzględniona. Argumentacja była zbieżna z tezami sformułowanymi w skarżonym postanowieniu WSA w W .

II. Zarzuty skarżącego

1. Analiza skargi wskazuje, że zarzuty koncentrują się wokół zawartego w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Należy przy tym zauważyć, że chodzi tu nie tyle o konstytucyjność tego pojęcia w kształcie, jaki *explicite* wynika z przepisów ustawy, lecz o jego wykładnię ukształtowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem skarżącego wykładnia ta nie koresponduje z konstytucyjną regulacją prawa dostępu do informacji publicznej, gdyż jej konsekwencją jest zbyt wąskie zakreślenie podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznej – m.in. poprzez wykluczenie z ich grona posłów wykonujących tzw. działalność terenową. Takie ujęcie zarzutu skłoniło skarżącego do postulatu wydania przez Trybunał tzw. orzeczenia interpretacyjnego, tj. uznającego za niekonstytucyjny utrwalony, sądowy sposób wykładni wyżej wymienionego pojęcia.

2. Skarżący wskazuje, że w art. 61 ust. 1 Konstytucji przewidziane zostały cztery grupy podmiotów objęte „roszczeniem informacyjnym” (obowiązkiem udzielenia informacji publicznej), tj., w zdaniu pierwszym, organy władzy publicznej i osoby pełniące funkcje publiczne oraz, w zdaniu drugim, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a także inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zdaniem skarżącego posłowie i senatorowie „poddają się pozytywnej kwalifikacji” do kategorii podmiotów określonych w przywołanym art. 61 ust. 1 Konstytucji jako, z jednej strony, osoby pełniące funkcje publiczne, a także, z drugiej strony, jako inne osoby w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Uzasadniając przedstawiony pogląd, skarżący, po pierwsze, przyjął, że status posłów i senatorów jako osób wykonujących funkcje publiczne jest „niewątpliwy” (skarga, s. 13). Po drugie, poddał krytyce orzecznictwo sądownoadministracyjne, stwierdzając, że opiera się ono na nietrafnej tezie, iż wykonywanie zadania publicznego (w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji) „to synonim wykonywania «zadania administracji publicznej», a do tej – w ocenie sądów obu instancji – poseł się nie zalicza” (skarga, s. 13). Skarżący zwrócił uwagę na relację między wyborcą a posłem, którą oddaje pojęcie mandatu przedstawicielskiego. Wychodząc od doktrynalnej definicji tego pojęcia, zajął stanowisko, iż „[p]odstawowym, swoistym zadaniem publicznym parlamentarzysty jest [...] reprezentacja suwerena w sprawowaniu władzy publicznej «zarachowywanej» na rzecz suwerena”. Stwierdził również, że powyższy wniosek wystarcza do uznania posła za podmiot objęty zakresem art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, mimo że – jak wskazano wcześniej – z przepisu tego wynika, że informacja publiczna obejmuje osoby, które nie tylko wykonują zadania władzy publicznej, lecz również gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Skarżący przywołał uwagi W. Sokolewicza, który uznał „za wystarczające do objęcia informacyjnym reżimem art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP spełnienie przez podmiot co najmniej jednej z dwóch wymienionych tam cech” (skarga, s. 14).

3. Drugi wątek podniesiony w uzasadnieniu skargi dotyczy podmiotu obowiązującego do udostępniania informacji publicznej. Skarżący zauważył, że w art. 61 ust. 1 Konstytucji „[u]strojodawca wskazuje «czyjej» działalności ma dotyczyć informacja, nie zaś «kto» lub «co» ma jej udzielić” (skarga, s. 9). Podkreślił również, że z ustawy zasadniczej nie wynika „zakaz tworzenia innych organów lub jednostek organizacyjnych, które gromadzą informacje i obsługują proces dostępu do informacji niejako w imieniu i na rzecz podmiotu, którego informacja dotyczy” (tamże). Mimo to, przywołując art. 4 ust. 3 u.d.i.p. (*[o]bowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji*) skarżący stwierdził, że polski ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie, w myśl którego „[i]nformacje udostępnia ten podmiot prawa, który faktycznie kontroluje zasób informacji” (skarga, s. 9). Zdaniem skarżącego „[p]owołany przepis ustawy należy uznać za materialnoprawną zasadę dostępu do informacji publicznej nie tylko na płaszczyźnie ustawowej, ale przede wszystkim konstytucyjnej. Zasada ta może podlegać modyfikacji (w granicach swobody ustawodawcy) poprzez subdelegację na rzecz innego podmiotu prawa publicznego, ale pod warunkiem nienaruszania istoty prawa do informacji (możliwości uzyskania wiedzy o treści informacji zmaterjalizowanej w dokumencie” (skarga, s. 9, 10).

Skarżący stwierdził, że błędne jest „kojarzenie prawa do informacji (publicznej) o działalności posłów i senatorów” z dyspozycją art. 61 ust. 4 Konstytucji do określenia w regulaminach Sejmu i Senatu trybu udzielania informacji publicznej w odniesieniu do obu izb. Uznał bowiem, że „[z]e względu na pozaparlamentarny, aczkolwiek wciąż przedstawicielski, charakter pozaparlamentarnych czynności poselskich Sejm (a czysto organizacyjnie i technicznie rzecz ujmując – Kancelaria Sejmu) może w ogóle nie wejść (i w ogóle nie wchodzi) w posiadanie informacji (dokumentów) wytworzonych lub zgromadzonych przez deputowanego” (skarga, s. 10). Wskazał również, że w przedmiotowej sprawie po wydaniu przez NSA niekorzystnego – z punktu widzenia skarżącego – postanowienia wystąpił on do Kancelarii Sejmu o udzielenie informacji publicznej w tym samym zakresie, w którym nieskutecznie występował wcześniej do określonego posła. W odpowiedzi Kancelaria Sejmu wyjaśniła, że nie dysponuje stosowną dokumentacją. Wskazany we wniosku poseł został bowiem wybrany w 2011 r. na kolejną, VII kadencję, a w sytuacji reelekcji posłowie nie przekazują dokumentacji dotyczącej sprawowania swego

mandatu w poprzedniej kadencji do Archiwum Sejmu, lecz powinni przechowywać ją w swoim podstawowym biurze poselskim.

4. Jakkolwiek w przedmiotowej sprawie wzorcem kontroli uczyniony został art. 61 ust. 1 (oba zdania) i ust. 2 Konstytucji, to zdaniem Sejmu wywód przeprowadzony w uzasadnieniu skargi prowadzi do wniosku, że konieczne jest zmodyfikowanie wzorca poprzez ograniczenie go wyłącznie do art. 61 ust. 1. O ile trafna jest uwaga skarżącego, iż art. 61 ust. 2 Konstytucji „konkretyzuje poprzedzający ustęp tego samego artykułu co do treści uprawnienia” (skarga, s. 9), to, jak wskazano wcześniej, istota zarzutu konstytucyjnego dotyczy utrwalonej wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – błędnej w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji ust. 2 tego artykułu jest w niniejszej sprawie irrelevantny dla oceny zarysowanego w skardze problemu konstytucyjnego. Sejm podkreśla przy tym, że postulowana modyfikacja wzorca kontroli konstytucyjności następuje w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*. Kwestia ta nie rzutuje więc na formalną dopuszczalność rozpatrzenia skargi.

III. Analiza formalna (dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej)

1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Normę tę konkretyzuje art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), według którego: „Skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać:

- 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,

- 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone,
- 3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego”.

Zgodnie z przywołanymi przepisami, złożenie skargi jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01).

2. Określone wyżej pozytywne i negatywne przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi Trybunał Konstytucyjny bada na każdym etapie postępowania. Rozpoznanie to jest bowiem uzależnione od spełnienia wszystkich warunków dopuszczalności skargi (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo). Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże przy tym stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07). Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem na jej rozpoznaniu wstępnym i rozciąga się na całe postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy w danej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność albo niedopuszczalność (zob. postanowienia TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10; 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02).

Konsekwencją stwierdzenia braku pozytywnych lub zajścia negatywnych przesłanek warunkujących dopuszczalność merytorycznej kontroli jest (powinno być) wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o TK: „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

3. Okolicznością, która wymaga wstępnego rozważenia w niniejszej sprawie, jest fakt wniesienia skargi konstytucyjnej przez osobę prawną (stowarzyszenie). W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego wskazuje się, że nie ma podstaw, aby zawarty w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej termin „każdy” ograniczać wyłącznie do osób fizycznych. Przykładowo zdaniem J. Trzcińskiego pojęcie to obejmuje swoim zakresem „także inne podmioty prawa aniżeli osoby fizyczne, np. organizacje społeczne, stowarzyszenia, partie polityczne lub osoby prawne” (tenże, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 49). Stanowisko to, niekwestionowane w doktrynie, jest również podzielane przez Trybunał Konstytucyjny. W modelowym wywodzie zawartym w orzeczeniu z 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99, TK stwierdził, iż „skarga przysługiwać może nie tylko osobie fizycznej, ale i także osobie prawnej, jednakże pod warunkiem, że skarga dotyczy praw i wolności tej osoby”. W ustawie zasadniczej występują prawa (np. własności) i wolności (np. prowadzenia działalności gospodarczej), które muszą – ze swej istoty – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty niebędące osobami fizycznymi. Można również wskazać prawa zastrzeżone dla osób fizycznych (np. dostępu do służby publicznej).

Warunkiem *sine qua non* stwierdzenia legitymacji osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej jest również wykazanie, że kwestionowane w skardze naruszenie praw dotyczy danej osoby prawnej bezpośrednio. Innymi słowy, naruszenie musi odnosić się do praw przysługujących osobie prawnej, a nie innym podmiotom, np. – uwzględniając okoliczności niniejszej skargi – stowarzyszeniu, a nie jego członkom. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem prawnym o cechach *actio popularis*. W przypadku stowarzyszeń oznacza to, w szczególności, że niedopuszczalne jest wnoszenie przez nie skarg konstytucyjnych, których przedmiotem jest *de facto* naruszenie konstytucyjnych praw ich członków. Stowarzyszenie „nie przejmuje” bowiem ich praw i wolności (zob. m.in. postanowienia TK z: 1 grudnia 2003 r., sygn. akt Ts 103/03; 13 lipca 2005 r., sygn. akt Ts 85/05 oraz 30 października 2012 r., sygn. akt Ts 284/10).

Analiza skargi wskazuje, że skarżący w konkluzji obszernego wyводу stwierdził, że osoba prawna posiada zdolność do bycia podmiotem konstytucyjnego prawa do informacji, powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) oraz piśmiennictwo (skarga, s. 8). Odnośnie do

orzecznictwa ETPCz przywołany został wyrok z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie Tárzaság a Szabadságjogokért przeciw Węgrom (nr skargi 37374/05), w którym stwierdzono m.in., że skarżący – jako stowarzyszenie powołane w celu dbania o stan ochrony praw człowieka – występował w okolicznościach sprawy w roli „społecznego «psa łańcuchowego»” („social «watchdog»”). Wniosek ten uzasadnił przyznanie skarżącemu stowarzyszeniu takiej samej ochrony konwencyjnej, co prasie, tym samym legitymując wniesienie przez stowarzyszenie skargi do ETPCz, której przedmiotem było naruszenie prawa do informacji zagwarantowanego w art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zawartej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz). Jakkolwiek Sejm podziela uwagi skarżącego odnośnie do precedensowości i istotnej wagi tego rozstrzygnięcia, zasadność przywołania go w argumentacji na rzecz stwierdzenia legitymacji stowarzyszenia do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczącej naruszenia prawa zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji jest wątpliwa. W przepisie tym prawo dostępu do informacji publicznej przyznane zostało bowiem obywatelowi, podczas gdy w art. 10 ust. 1 EKPCz – każdemu. Dystynkcja ta, odnosząc się do zakresu podmiotowego prawa, sprawia, że zdaniem Sejmu nietrafne jest przenoszenie powyższego stanowiska ETPCz na grunt wykładni Konstytucji, nawet przy zastosowaniu interpretacji „przyjaznej” standardowi konwencyjnemu. Tego typu wykładnia wydaje się natomiast co do zasady możliwa np. w odniesieniu do konstytucyjnego pojęcia „informacji publicznej”, zbieżnego z zawartym w art. 10 ust. 1 EKPCz pojęciem „informacji”.

W literaturze przedmiotu pogląd, zgodnie z którym konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje osobie prawnej, wyraził przywołany przez skarżącego W. Sokolewicz (tenże [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 61, s. 15). Autor ten odwołał się aprobowująco do uwagi M. Jaśkowskiej, w myśl której „[c]hociaż kategoria obywatelstwa odnosi się wyłącznie do osoby fizycznej, to przez «obywatela» w brzmieniu art. 61 ust. 1 należy rozumieć zarówno osobę fizyczną, jak osobę prawną względnie każdy inny podmiot zbiorowy” (M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 41, 42). Przywołanych opinii nie sposób jednak uznać za powszechnie podzielane, gdyż można odnotować odmienny pogląd B. Banaszaka (tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 362). Wyrazem

wątpliwości doktrynalnych są również rozbieżne uwagi sformułowane w wypowiedziach naukowych pełnomocnika skarżącego. W jednej ze swych publikacji wykluczył on objęcie zakresem podmiotowym prawa dostępu do informacji publicznej osób prawnych (M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn informacji publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 22, 23), natomiast w publikacji późniejszej stwierdził konieczność „całkowitego przewartościowania” tego poglądu (M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 290).

Prawo dostępu do informacji publicznej nie było jak dotąd przedmiotem merytorycznej analizy TK w kontekście legitymacji osób prawnych do wnoszenia skarg konstytucyjnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w orzecznictwie kilkakrotnie – z różnych powodów – odmawiano rozpatrzenia skarg wnoszonych przez stowarzyszenia, w których formułowano zarzuty naruszenia art. 61 Konstytucji (zob. m.in. postanowienie TK z: 17 marca 2014 r., sygn. akt Ts 4/13 oraz 22 stycznia 2014 r., sygn. akt Ts 98/13 – w tym przypadku w sprawie, w której zarówno skarżący, a także – jak się wydaje – okoliczności faktyczne były tożsame z występującymi w niniejszej skardze). W innych judykatach Trybunał rozbieżnie odnosił się do zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych gwarantowanych obywatelom, przy czym należy uznać, że wypowiedzi te zwykle formułowano jako *obiter dicta*. Po pierwsze, można odnotować pogląd, że część przepisów Konstytucji – do których zaliczono art. 61 – ma charakter osobisty i przysługuje obywatelom, a więc „wyłącznie osobom fizycznym” (postanowienie TK z 10 marca 2004 r., sygn. akt Tw 9/03). Po drugie, w innej wypowiedzi stwierdzono, że „skarga konstytucyjna zmierzająca do ochrony prawa do informacji przysługuje zarówno każdemu obywatelowi, jak też i «prasie», a konkretnie odpowiedniemu organowi prasowemu” (postanowienie TK z 13 września 2000 r., sygn. akt SK 4/00). Po trzecie, odnosząc się do zakresu podmiotowego politycznych praw konstytucyjnych (art. 57-63), Trybunał stwierdził, że „prawa wyborcze” – zagwarantowane w art. 62 Konstytucji – a także prawo dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) „są przynależne osobom fizycznym – obywatelom polskim” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99), co zważywszy swoistą naturę wspomnianych praw nie przesądza, czy taki sam zakres podmiotowy ma prawo dostępu do informacji publicznej. Po czwarte, omawiając – przy okazji analizy zasady równości (art. 32 Konstytucji) – zawarte w ustawie zasadniczej pojęcia takie jak „człowiek”, „wszyscy”,

„każdy”, „obywatel”, TK uznał, że występowanie w art. 32 Konstytucji pojęcia „wszyscy” oznacza, że „zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został [...] na «ogół osób», objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne” (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98).

Zdając sobie sprawę z precedensowości analizowanej kwestii, czego wyrazem są zarysowane rozbieżności w piśmiennictwie naukowym oraz orzecznictwie konstytucyjnym, Sejm stoi na stanowisku, że dla jej rozstrzygnięcia celowe jest ponowne podkreślenie zawężenia przez ustrojodawcę zakresu podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej do obywateli. Taki stan rzeczy upodabnia to prawo do konstytucyjnych praw dostępu do służby publicznej (art. 60) oraz czynnego prawa wyborczego i referendalnego (art. 62), które – jak wskazano wyżej – w orzecznictwie trybunalskim zastrzega się wyłącznie do osób fizycznych, przy czym pogląd ten aprobowany jest w doktrynie (zob. np. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, wprowadzenie do wolności i praw politycznych, s. 12). Przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej wyłącznie obywatelom należy uznać za świadomy zabieg ustawodawcy konstytucyjnego, nakazujący odmienne, węższe ustalanie zakresu podmiotowego tego prawa od zakresów podmiotowych tych konstytucyjnych wolności i praw politycznych, które zostały zagwarantowane „każdemu”, tj. wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), zrzeszania się (art. 58 i, w zakresie zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców, art. 59 Konstytucji) oraz prawa składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji). Tym samym za uzasadniony należy uznać pogląd, w myśl którego konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie obywatelom rozumianym jako osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie. Należy odnotować, że z art. 61 Konstytucji nie stoi w sprzeczności art. 2 ust. 1 u.d.i.p., w myśl którego prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p., „każdemu” – co zdaje się w oczywisty sposób obejmować osoby prawne. Konstytucyjna regulacja tego prawa ma bowiem charakter gwarancyjny, a nie limitujący potencjalny krąg podmiotów korzystających z możliwości pozyskiwania informacji publicznej. Fakt, iż na gruncie ustawy zakres beneficjentów prawa dostępu do informacji publicznej jest szerszy niż w Konstytucji, sprawia, iż jedynie część podmiotów wykonujących prawo

zagwarantowane w ustawie będzie jednocześnie korzystała z prawa konstytucyjnego.

4. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Należy bowiem uznać, że skarżący jako stowarzyszenie nie jest podmiotem, któremu przysługuje konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 ustawy zasadniczej. Sejm podkreśla przy tym, że stowarzyszeniu przysługuje powyższe uprawnienie na mocy art. 2 ust. 1 u.d.i.p., co należy przyjąć z aprobatą. Taki stan rzeczy koresponduje bowiem z ważną we współczesnym państwie demokratycznym rolą organizacji pozarządowych jako *public watchdogs*, polegającą w szczególności na udziale w kontroli społecznej nad szeroko pojętą działalnością funkcjonariuszy publicznych i związanego z nią funkcjonowania władzy publicznej. W ramach wykonywania tak określonej działalności organizacje te nie są jednak, zdaniem Sejmu, uprawnione do korzystania z prawa wnoszenia skarg konstytucyjnych, których przedmiotem jest zarzut naruszenia art. 61 Konstytucji.

5. Ponownie podkreślając precedensowość kwestii zakresu podmiotowego konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, Sejm uznaje za celowe merytoryczne odniesienie się do zarzutów zawartych w skardze. Podejmując ten aspekt rozważań Sejm antycypuje ewentualne niepodzielenie przez Trybunał wniosku o umorzenie postępowania.

IV. Analiza merytoryczna

1. Utrwalona wykładnia przepisu a treść normy kontrolowanej

1. Osobnym wątkiem wymagającym wstępnej analizy jest kwestia odniesienia zarzutu konstytucyjnego do wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p., która – zdaniem skarżącego – ukształtowała się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Należy przy tym wskazać, że stała, powtarzalna i powszechna praktyka sądowa może nadać normie prawnej określone znaczenie, które niekiedy odbiega nawet od warstwy werbalnej regulacji, precyzując ją w sferach powodujących największe kontrowersje

czy rozbieżności praktyczne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Jeżeli [...] określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; por. też np. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07).

2. W *petitum* skargi wskazane zostało postanowienie NSA z 14 lutego 2014 r., sygn. akt I OZ 91/14, przy czym wyrażono pogląd, iż stanowisko zajęte w nim przez sąd powieliło ustalenia zawarte we wcześniejszym orzecznictwie. W uzasadnieniu skargi przywołano postanowienie NSA z grudnia 2012 r., sygn. akt (skarga, s. 5), a w dalszej części wyводу (skarga, s. 15, 16) postanowienia tego organu z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2287/11 i z grudnia 2012 r., sygn. akt . Ponadto wskazane zostały postanowienia: WSA w Rzeszowie z 7 września 2011 r., sygn. akt II SAB/Rz 58/11; WSA we Wrocławiu z 28 września 2011 r., sygn. akt IV SAB/Wr 87/11 oraz WSA w Gliwicach z 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt IV SAB/Gl 96/12.

Analiza wszystkich wymienionych wyżej judykatów wskazuje, że uznawano w nich jednolicie, iż poseł nie jest podmiotem obowiązany do udzielania informacji publicznej. Argumentacja podnoszona przez sądy była zbieżna. Podkreślano, że: „[p]odstawowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej został wskazany w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Przedmiotowym obowiązkiem są objęte władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne wymienione w tym przepisie. Oznacza to, że w każdym przypadku dokonywania oceny, czy określony podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest ustalenie czy podmiot ten mieści się w tym ogólnym określeniu «władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne». W związku z powyższym poseł na Sejm RP byłby podmiotem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej tylko w przypadku, gdyby sprawował władzę publiczną, bądź wykonywał zadania publiczne” (postanowienie NSA z grudnia 2012 r., sygn. akt). W dalszej części wywodów uznawano, że pośła nie sposób zaliczyć do którejś z powyższych kategorii, w szczególności jako

podmiotu wykonującego zadania publiczne. „Zadanie publiczne stanowi bowiem każde działanie administracji, jakie realizuje na podstawie przepisów ustaw. Z kolei poseł na Sejm RP nie wchodzi w skład administracji publicznej rozumianej jako struktura organizacyjna państwa na którą składa się administracja samorządowa trzech szczebli, administracja rządowa oraz administracja państwowa nie podlegająca rządowi (np. Prezydent, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, Narodowy Bank Polski)” (tamże).

3. Analiza dorobku sądów administracyjnych wskazuje natomiast, że przywołane w skardze konstytucyjnej judykaty nie obrazują w wyczerpujący sposób stanu orzecznictwa. Wbrew twierdzeniom skarżącego, nie można uznać za utrwalony element linii orzeczniczej przekonania, iż informacje o działalności posła w ramach sprawowania mandatu parlamentarnego nie stanowią informacji publicznej. Przykładowo należy przytoczyć wyrok NSA z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 123/13, w którym zaaprobowano odmowę udzielenia informacji – w trybie dostępu do informacji publicznej – o uzyskanej przez posłów pomocy z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Sejmu, zauważając jednak, że posłowie są osobami pełniącymi funkcje publiczną w rozumieniu przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. Z kolei w uzasadnieniu wyroku WSA w Łodzi z 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 129/14 stwierdzono, że „[o]sobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny”, a do grupy funkcjonariuszy publicznych należy zaliczyć m.in. posła. Wreszcie w wyroku WSA w Warszawie z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 555/13, ustalono, że „sposób korzystania przez posłów z pojazdów służbowych, co obrazuje m.in. trasa przejazdu, godzina rozpoczęcia i zakończenia przejazdu, jest nierozzerwalnie związany z wykonywaniem przez nich funkcji publicznych, tj. funkcji przedstawiciela Narodu”.

Ważną różnicę w stosunku do orzeczeń przywołanych przez skarżącego stanowi fakt, iż we wszystkich wyrokach wskazanych w niniejszym punkcie adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej nie byli posłowie. Oznacza to, że, o ile kwestię statusu posłów jako podmiotów, których działalność może stanowić przedmiot żądania ujawnienia w trybie dostępu do informacji publicznej, należy uznać za ocenianą w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odmiennie niż stwierdził skarżący (a przynajmniej rozbieżnie w poszczególnych orzeczeniach sądów administracyjnych), o tyle przywołane wyżej judykaty nie wpływają na ocenę

stałości linii orzeczniczej w zakresie obowiązku udzielania informacji publicznej przez samych parlamentarzystów.

4. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych, a także brak orzeczeń, w których formułowane byłyby odmienne konkluzje (tj. uznanie, że poseł zobowiązany jest do udzielania informacji o swojej działalności w trybie przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej), Sejm podziela stanowisko skarżącego, iż treść art. 4 ust. 1 u.i.d.p. w zakresie kwestionowanym w skardze została ukształtowana w orzecznictwie w utrwalony, jednolity sposób. Oznacza to, że zarzut podniesiony w skardze może zostać poddany kontroli konstytucyjności. Nie można bowiem stwierdzić, że skarżący kwestionuje jednostkowy sposób zastosowania przepisu ustawowego w dotyczącej go sprawie.

2. Worzec konstytucyjny

Prawo do informacji publicznej zostało wyrażone w art. 61 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 cytowanego artykułu: „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”. Jak stanowi ust. 2 art. 61: „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”. Zgodnie zaś z art. 61 ust. 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”. Z kolei w myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji publicznej, zdefiniowanej w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „W art. 61 ust. 1 Konstytucji określone zostało powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji

o działalności osób pełniących funkcje publiczne. [...] Formy, w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informacji ustrojodawca określił w ust. 2 tego przepisu wskazując, iż obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów [...] Analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z przyznaniem obywatelom tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia działań koniecznych dla jego realizacji. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa oraz dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu” (wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01).

W innym miejscu sąd konstytucyjny podkreślał wagę prawa do informacji publicznej: „[P]owszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 83), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 58; I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 114). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (zob. J. E. Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, [w:] *Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures*, pod red. U. J. Gibneya, Oxford-New York 2003, s. 115 i n.)

[...] Ustrojowa doniosłość dostępności do informacji publicznej dla obywateli uzasadnia umieszczenie w Konstytucji ochrony prawa obywateli do uzyskania takiej informacji” (wyrok TK z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08).

Choć, jak wskazuje się w orzecznictwie TK, kształt prawa do informacji został w znacznej mierze określony w samej Konstytucji, nie jest jednak tak, „iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania” (wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie konstytucyjne prawo do informacji publicznej zostało ukształtowane jako „prawo” właśnie, a nie jako „wolność”, czego praktyczną konsekwencją jest m.in. dopuszczalność ścisłej wykładni przepisów odnoszących się do jego realizacji, mniej restryktywnej wobec ograniczeń, niż gdybyśmy mieli do czynienia z obywatelską wolnością (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 61, *op. cit.*, s. 5).

Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny „Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej” (wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05). W wyroku z 12 maja 2008 r. (sygn. akt SK 43/05) Trybunał Konstytucyjny doprecyzował, że informację publiczną stanowi „nie tylko informacja wytworzona przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne (i inne wymienione w art. 61 ust. 1), ale także informacja nie wytworzona przez te podmioty, ale do nich się odnosząca”.

Szeroki zakres informacji publicznej przyjęło również sądownictwo administracyjne, wskazując, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (wyrok NSA z 10 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02; zob. także wyroki: NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03; 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02; WSA w Poznaniu z 8 lipca 2004 r., sygn. akt IV SA/Po 224/06). Jak podkreślał Naczelny Sąd Administracyjny: „Ogólną zasadą, wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu” (wyrok NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03; zob. także poglądy doktryny w: M. Jaśkowska, *Dostęp...*, s. 26; P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008; E. Kustra, *Proces ustawodawczy jako proces informacyjny* [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej lex*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006, s. 136).

Zakres materialny prawa do informacji wyznaczają także przepisy ustaw, o których mowa w ustępie trzecim art. 61 Konstytucji. Dopuszcza on możliwość ograniczenia konstytucyjnie wyznaczonego zakresu tego prawa ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie takie nastąpić może wyłącznie w formie ustawy. Parlament, wykonując delegację konstytucyjną uchwalił ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w której dookreślił zakres informacji publicznej.

Podsumowując należy stwierdzić, że krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej ustala art. 61 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowują go postanowienia u.d.i.p. Ustawa ta zawiera zarazem definicję legalną „informacji publicznej”, przez którą należy rozumieć „każdą informację o sprawach publicznych” (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji publicznej podlegających udostępnieniu, zaliczając do nich m.in.

informacje o „danych publicznych w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności [...] dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających” (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* drugie u.d.i.p.), przy czym dokumentem urzędowym, w rozumieniu ustawy, jest „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy” (art. 6 ust. 2 u.d.i.p.).

Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej zostały wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji (określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa), a doprecyzowane w art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. („Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych” (ust. 1); „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa” [ust. 2]).

Przewidziana w art. 61 ust. 4 Konstytucji delegacja dotyczy określenia – w ustawie bądź w regulaminach parlamentarnych – trybu udzielania informacji publicznej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że: „«tryb udzielania informacji», o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego prawa. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych; bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe. [...] Delegacja zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi zatem upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji była wykonalna w praktyce” (wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01).

3. Analiza zgodności

1. Przechodząc do merytorycznej oceny problemu konstytucyjnego wskazanego w przedmiotowej skardze, Sejm uważa za celowe podkreślić, że *in casu* problemem wymagającym analizy jest kwestia podmiotu obowiązującego do udostępniania informacji publicznej o tzw. pozaparlamentarnej działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Jak wynika z wcześniejszych uwag, jedynie w tym zakresie można mówić o ukształtowaniu się utrwalonej, stałej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Rozważenie tej kwestii wymaga jednak uprzedniego syntetycznego scharakteryzowania działalności „terenowej” posłów.

2. Prawa i obowiązki posłów i senatorów związane z wykonywanym przez nich mandatem parlamentarnym uregulowane zostały w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.; dalej u.w.m.p.s.). Zgodnie z art. 3 u.w.m.p.s. podstawowym prawem i obowiązkiem posła oraz senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów. W pozostałym zakresie prawa parlamentarzystów podzielone zostały na dwie grupy: a) „wykonywane w Sejmie i w Senacie” (art. 13-18 u.w.m.p.s.) oraz b) „inne prawa i obowiązki posłów i senatorów” (art. 19-24 u.w.m.p.s.). Cechą różnicującą te grupy praw i obowiązków jest, jak w oczywisty sposób wynika z przywołanych określeń ustawowych, miejsce ich wykonywania, co stanowi wyraz nawiązania przez ustawodawcę do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów; t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79, (M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 50). O ile pierwsza z grup praw dotyczy działalności posłów w Sejmie, tj. realizowanej na posiedzeniach plenarnych, komisji sejmowych, czy za pośrednictwem organów Sejmu (wnoszenie interpelacji i zapytań poselskich w trybie odpowiednio art. 192, art. 193 oraz art. 195 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; t.j. M. P. 2012 r. poz. 32 ze zm.; dalej: regulaminu Sejmu), o tyle wykonywanie pozostałych odbywa się poza izbą, tj. co do zasady w okręgach wyborczych, w których wybrani zostali dani posłowie. Należy przy tym dodać, że nie ma jednak, z wyjątkiem prawa

udziału parlamentarzysty w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 22 ust. 1 u.w.m.p.s.), normatywnego ograniczenia wykonywania tych uprawnień do okręgu wyborczego, w którym poseł został wybrany. Takie ujęcie uprawnień „terenowych” posłów co do zasady odpowiada konstytucyjnej koncepcji wolnego mandatu parlamentarnego (zob. np. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 135, 137).

Uprawnienia posłów realizowane „poza Sejmem” obejmują tzw. prawo do uzyskiwania informacji i materiałów (art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s.), interwencję poselską (art. 20 u.w.m.p.s.) oraz wspomniane wcześniej prawo udziału w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego. Ponadto przepisy określają ogólne warunki, w jakich odbywać ma się „terenowa” działalność parlamentarzysty. W tym zakresie przewidziane zostały adresowane do posłów obowiązki utworzenia biura poselskiego (art. 23 u.w.m.p.s.) oraz przyjmowania opinii, postulatów, wniosków wyborców oraz ich organizacji i uwzględniania ich w działalności parlamentarnej (art. 21 u.w.m.p.s.), a także adresowany do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązek udzielania parlamentarzystom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji, w tym szczegółowy nakaz udostępniania lokalu na czas odbycia doraźnego dyżuru poselskiego (art. 24 ust. 1 i ust. 2 u.w.m.p.s.).

3. Należy jeszcze raz podkreślić, że wszystkie przewidziane prawem uprawnienia poselskie, w tym wymienione wyżej prawa wykonywane „poza Sejmem”, wchodzą w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Uwzględniając normatywną charakterystykę mandatu jako stosunku polityczno-prawnego między przedstawicielem (posłem) a wyborcami, obejmującego udzielone przez wyborców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państwowej (zob. np. B. Banaszak [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 82 oraz, podobnie, K. Grajewski, *Status posła i senatora*, Warszawa 2002, s. 14), do której nawiązał także skarżący, należy zgodzić się ze stwierdzeniem skarżącego, że poseł wykonując mandat parlamentarny (tj. uczestnicząc w sprawowaniu władzy w imieniu wyborców) – zarówno w Sejmie jak i poza izbą, wykonuje zadanie władzy publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Jest również, jako przedstawiciel suwerena (Narodu), osobą wykonującą funkcję publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Tym samym informacja

o działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu stanowi informację publiczną i jako taka winna podlegać udostępnieniu w określonym prawem trybie.

4. Powyższa konstatacja nie świadczy jednak, zdaniem Sejmu, o tym, że podmiotem obowiązany do udzielania informacji publicznej o „terenowej” działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego jest sam poseł. Trzeba bowiem zauważyć, że wszelkie uprawnienia posłów związane z wykonywaniem przez nich mandatu w „terenie” nie są im przypisane *per se*, lecz stanowią kompetencje, który należy przypisać Sejmowi. To bowiem Sejm, a nie poseł, jest organem władzy publicznej. W piśmiennictwie konstytucyjnym jednolicie przyjmuje się, że wymienione wyżej „pozaparlamentarne” prawa posłów mają charakter kontrolny, jako tzw. indywidualne uprawnienia kontrolne (zob. np. M. Stębelki, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 298-305; P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 24, 25, a także, w odniesieniu do prawa do uzyskiwania informacji i materiałów uregulowanego w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s., P. Uziębło, *komentarz do art. 19 [w:] Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 271 i R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 404). Nawet więc przyjmując, że korzystając ze swych ustawowych kompetencji w toku prowadzenia działalności „terenowej” poseł wykonuje zadanie publiczne, to *de facto* będzie to realizacja zadań Sejmu, tj. wykonywanej przez tę izbę funkcji kontrolnej. Nie przeczą takiemu stanowisku wysuwane niekiedy w doktrynie wątpliwości dotyczące charakterystyki niektórych praw i obowiązków wykonywanych poza izbą, w szczególności prawa do interwencji. Poza sporem jest jednak okoliczność, iż stanowią one jedną z form kontroli sejmowej (M. Stębelki, *op. cit.*, s. 304, 305).

W opinii Sejmu nieuprawnione są uwagi dotyczące działalności „terenowej” posłów, w myśl których działalność ta „może odrywać się od pojęcia organu władzy ustawodawczej” (M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012 nr 3, s. 58), co zdaje się sugerować, że w zakresie tej działalności poseł wykonuje jakieś szczególne, „swoje” zadania, niezwiązane z ustrojowym usytuowaniem Sejmu. Formułując taki pogląd, nie zauważa się bowiem, że obok podstawowej funkcji ustawodawczej Sejm wykonuje

również inne funkcje, tj. – w klasycznym ujęciu – kreacyjną i kontrolną. Warto przy tym dodać, że podstawy wykonywania kontroli sejmowej, której elementem są „pozasejmowe” uprawnienia posła przewidziane w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, posiadają podstawy konstytucyjne, w szczególności – choć nie tylko – w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Przedstawione wyżej uwagi należy dodatkowo poszerzyć, stwierdzając, że całokształt praw i obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu parlamentarnego nie stanowi „osobistych” uprawnień i ciężarów nakładanych na posła, lecz wynika z ustrojowego usytuowania organu przedstawicielskiego, którego poseł jest członkiem. Przykładowo *ratio legis* obowiązywania zbioru regulacji prawnych składających się na zasadę niepołączalności mandatu stanowi zasada podziału władzy (art. 10 Konstytucji) i wynikająca z niej konieczność „odseparowania” parlamentarzystów od innych segmentów władzy państwowej (zob. np. B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 10). Podobnie immunitet parlamentarny jest charakteryzowany nie tyle jako zbiór szczególnych przywilejów posła i senatora, lecz jako „przywilej instytucji” (Sejmu). W wyroku z 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01, TK stwierdził, że: „immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Innymi słowy, sens i potrzeba immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu”.

5. Przedstawione wyżej uwagi nakazują, zdaniem Sejmu, uznać, że jakkolwiek informacja o wszelkiej działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, a więc również działalności „terenowej”, stanowi informację publiczną, to faktycznie należy ją uznać za wycinek informacji odnoszącej się do Sejmu. W konsekwencji tryb udzielania takiej informacji stanowi, na mocy dyspozycji zawartej w art. 61 ust. 4 Konstytucji, materię, która wymaga regulacji w regulaminie Sejmu, a nie w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Uwzględniając wcześniejsze ustalenia, należy ponownie podkreślić, że konstytucyjne pojęcie „trybu udzielania informacji publicznej” odnosi się do rozwiązań

prawnych o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, które zapewnić mają możliwość realizowania w praktyce prawa dostępu do informacji publicznej. Zdaniem Sejmu elementem owych rozwiązań jest wskazanie w regulaminie Sejmu podmiotu odpowiedzialnego za udostępnianie informacji publicznej dotyczącej Sejmu, tj. Kancelarii Sejmu (por. art. 202a-202c regulaminu Sejmu). Należy przy tym zwrócić uwagę, że zakres informacji publicznej udzielanej przez Kancelarię Sejmu nie został w przepisach regulaminu w jakimkolwiek stopniu ograniczony. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że kwestia udostępniania informacji o „pozaparlamentarnej” sferze wykonywania mandatu przedstawicielskiego przez posłów została uregulowana odmiennie niż informacji o ich działalności „w Sejmie”, a także o innych aspektach funkcjonowania izby i jej organów.

Warto zauważyć, że mimo postulatów ścisłej interpretacji zakresu materii regulaminowej określonej w art. 61 ust. 4 Konstytucji (tak np. W. Sokolewicz, *komentarz do art. 61, op. cit.*, s. 44, 45) w piśmiennictwie przyjmuje się, że elementem „trybu” udzielania informacji publicznej może być wskazanie jednostki odpowiedzialnej za wykonanie tej czynności (*tamże*, s. 46 i przywołana tam uwaga J. Kowalskiego; por. też stanowisko M. Zubika, w myśl którego dopuszczalne konstytucyjnie jest zobowiązanie w regulaminie Sejmu Szefa Kancelarii Sejmu do udzielania informacji publicznej o działalności Sejmu, tenże, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 438). Stanowisko to zdaje się również podzielać skarżący, gdy przypomnieć jego przywołaną wcześniej uwagę, że ustrojodawca nie przesądził, „kto” lub „co” ma udzielać informacji publicznej.

6. Reasumując, uznając, że informacja o wszelkiej działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego stanowi informację dotyczącą Sejmu w rozumieniu art. 61 ust. 4 Konstytucji, a także iż przewidziana w tym przepisie delegacja do uregulowania w regulaminie Sejmu trybu udostępniania tej informacji obejmuje także wskazanie podmiotu obowiązującego do jej udzielenia, należy stwierdzić, że wyłączenie posła z grupy podmiotów obowiązujących do udzielania informacji publicznej o swojej działalności „terenowej” nie stoi w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Artykuł 4 ust. 1 u.d.i.p. w części „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, rozumiany w sposób wskazany w *petitum* niniejszego stanowiska, należy więc uznać za **zgodny** z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

7. Na marginesie Sejm uważa za celowe podkreślić, że praktyka udzielania informacji dotyczącej „terenowej” działalności posłów w ramach wykonywania przez nich mandatu parlamentarnego musi uwzględniać fakt, iż informacja ta bez wątpienia stanowi informację publiczną, a więc objęta jest zakresem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji. W tym kontekście nie należy lekceważyć wskazanych wyżej wątpliwości skarżącego, pojawiających się również w piśmiennictwie, odnośnie do tego, czy Kancelaria Sejmu jest w stanie uzyskać informacje o „pozasejmowym” wykonywaniu mandatu przez posłów (zob. np. M. Bernaczyk, *Konstytucyjne...*, s. 58, 59 oraz M. Zubik, *W sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 60, 61). Jest to jednak problem należytego skonstruowania aktów prawa wewnętrznego, które dotyczą zakresu „raportowania” przez posłów o swojej działalności poza Sejmem. Trzeba przy tym zauważyć, że obowiązujące w izbie przepisy wewnętrzne nakładają na posłów szereg obowiązków informacyjnych o działalności poza Sejmem (por. m.in. Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, http://orka.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/1676014210BDC418C125734E0030130A/%24File/ZMS2001008-ujed15.pdf), a także obowiązek przekazania – po zakończeniu sprawowania mandatu, całości dokumentacji dotyczącej działalności „terenowej”. Przykładowo w myśl § 15 zarządzenia nr 4 Marszałka Sejmu z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie niektórych działań dotyczących posłów i ich biur poselskich, związanych z zakończeniem VI i rozpoczęciem VII kadencji Sejmu (niepublikowane): „[p]osłowie na Sejm VI kadencji, którzy nie kandydowali lub nie zostali posłami na Sejm VII kadencji, nie później niż w ciągu 30 dni po zakończeniu VI kadencji Sejmu przekażą do Archiwum Sejmu dokumentację ze swej działalności prowadzonej w terenie – w szczególności teksty wystąpień publicznych i opublikowane wywiady, a także dokumentację osobowo-finansową likwidowanego biura poselskiego – w szczególności dotyczącą zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników biura”.

Należy przy tym dodać, że nawet jeśli uznać, iż zakres informacji o działalności „terenowej” dostarczanej przez posłów podmiotowi odpowiedzialnemu za udostępnienie informacji publicznej – Kancelarii Sejmu – jest niepełny, to nie ulega wątpliwości, że podmiot ten winien dochować wszelkich starań, aby żądaną informację pozyskać. Sposób realizacji przez Kancelarię Sejmu obowiązków „informacyjnych” podlega kontroli sądowej (por. np. art. 202c ust. 1 regulaminu

Sejmu w zakresie odesłania do art. 21 u.d.i.p.), co sprawia, że podmiot ubiegający się o dostęp do informacji dysponuje środkami prawnymi mającymi na celu zagwarantowanie realizacji tego prawa. Warto zauważyć, że w przedmiotowym stanie faktycznym, po nieuzyskaniu żądanych informacji od Kancelarii Sejmu, skarżący nie skorzystał z możliwości uruchomienia postępowania sądowego.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski