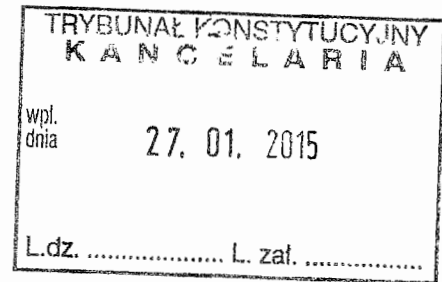




Warszawa, dnia 26 stycznia 2015 r.

PG VIII TK 80/14

SK 36/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Stowarzyszenia
z siedzibą w
W , w której podniesiono, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września
2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) - w
zakresie, w jakim pośród innych podmiotów wykonujących zadania publiczne,
zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, pomija posłów
działających w terenie poprzez biura poselskie lub poselsko - senatorskie,
uniemożliwiają w ten sposób wnioskodawcom dostęp do dokumentów
zawierających dane odnoszące się do wykonywania przez posła praw i
obowiązków poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi oraz dane o
gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa, przeznaczonym na obsługę
wymienionych biur - jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku
o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o
Trybunale Konstytucyjnym) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wyrokowania.

UZASADNIENIE

W powołanej skardze Stowarzyszenie z siedzibą w W (dalej: Skarżący) zakwestionowało zgodność art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782; dalej: u.d.i.p.) z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim zaskarżony przepis zawierający katalog innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, pomija posłów działających „w terenie” (poza Sejmem) w ramach utworzonych biur poselskich lub poselsko - senatorskich.

Skarga ta wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Skarżący wystąpił w dniu czerwca 2011 r. do posła na Sejm RP - M B. z wnioskiem o udzielenie odpowiedzi na pytania odnoszące się do jego działalności prowadzonej poprzez biuro poselskie. Jako podstawę prawną swojego wniosku wskazał „art. 61 Konstytucji RP oraz przepisy u.d.i.p”.

Wobec nieudzielenia odpowiedzi Skarżący w dniu sierpnia 2011 r. skierował - za pośrednictwem biura poselskiego M B. - skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W na bezczynność

podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Z uwagi na fakt, że poseł M B. odmówił przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , Skarżący wystąpił do Sądu z wnioskiem o wymierzenie posłowi grzywny na podstawie 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.; dalej: p.p.s.a.).

Postanowieniem z dnia listopada 2013 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W odrzucił wniosek Skarżącego jako niedopuszczalny wskazując, że poseł na Sejm RP nie jest podmiotem sprawującym władzę publiczną, a zatem jako podmiot niewchodzący w skład administracji publicznej nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Tym samym, Sąd pierwszej instancji uznał, że poseł na Sejm RP nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Na to postanowienie Skarżący złożył zażalenie (nazwane skargą kasacyjną) do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o uchylenie postanowienia i skierowanie sprawy do rozpoznania przed Sądem pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny w dniu lutego 2014 roku wydał postanowienie (sygn. akt) o oddaleniu zażalenia. Zdaniem Sądu, punktem wyjścia do rozważań na temat kognicji sądów administracyjnych w tej sprawie jest dokonanie wykładni pojęcia organu, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., w odniesieniu do przepisów u.d.i.p.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne określone w tym przepisie. Oznacza to - zdaniem NSA - że w każdym przypadku dokonywania oceny, czy określony podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest ustalenie,

czy podmiot ten mieści się w pojęciu „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. W przypadku ustalenia, że wskazany przez stronę skarżącą podmiot nie mieści się w kręgu zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, uznać należy, iż nie jest on organem, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. zobowiązanym do przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie zakreślonym w art. 21 pkt 1 u.d.i.p. i nie może być w stosunku do takiej osoby kierowany wniosek o ukaranie grzywną za niewykonanie obowiązków określonych w art. 55 § 1 p.p.s.a. Wniosek taki - jako niedopuszczalny - podlega odrzuceniu.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , że poseł na Sejm RP nie jest podmiotem sprawującym władzę publiczną, gdyż nie ma ustawowego prawa egzekucji określonych zadań i celów. Nie powinien też być utożsamiany z podmiotami wykonującymi zadania publiczne, gdyż zadania publiczne stanowią działania administracji realizowane na podstawie przepisów ustaw. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, poseł na Sejm nie wchodzi w skład administracji publicznej, na którą składa się administracja samorządowa trzech szczebli, administracja rządowa oraz administracja państwowa niepodlegająca rządowi (np. Prezydent, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, Narodowy Bank Polski). Nie jest zatem podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w trybie przepisów u.d.i.p. Tym samym, działalność posła, jako podmiotu niewchodzącego w skład administracji publicznej, nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

Zapadłe w tej sprawie orzeczenia sądowe są ostateczne. Skarżący - wobec niekorzystnych dla siebie rozstrzygnięć - wniósł skargę konstytucyjną podnosząc, że zawarte w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. określenie „inne podmioty wykonujące zadania publiczne” obejmuje swoim pojęciem znaczeniowym

posłów działających poprzez biura poselskie lub poselsko - senatorskie, ale skoro interpretacja tego przepisu przez orzekające sądy administracyjne jest odmienna, to przepis ten - w zakresie, w jakim przy stosowaniu prawa pomija posłów na Sejm RP jako podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej - jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z przywołanym przez Skarżącego art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, „[o]bywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.”. Według zdania drugiego tego ustępu, „[p]rawo 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.”

Jako drugi wzorzec kontroli Skarżący przywołał art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten ma charakter uzupełniający w stosunku do poprzedzającego go ustępu 1. Opisuje bowiem szczególne formy uzyskiwania informacji, jakimi są dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Dokonując analizy zgodności art. 4 ust. 1 u.d.i.p. z art. 61 ust. 1 Konstytucji należy przede wszystkim ustalić status prawny posła. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.), „[p]osłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu”. Art. 104 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast, że posłowie są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Jest to zatem konstrukcja mandatu wolnego, co oznacza, że deputowany do parlamentu jest reprezentantem całego narodu, a nie swoich

wyborców, tj. wyborców okręgu, w którym został wybrany. Z tej podstawowej idei mandatu wolnego wyprowadzane są dalsze jego zasady, a mianowicie:

- 1) deputowany nie może być prawnie związany wolą swoich wyborców,
- 2) deputowany nie ma prawnego obowiązku zdawania sprawy swoim wyborcom ze swej działalności w charakterze przedstawiciela,
- 3) deputowany nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed swoimi wyborcami i nie może być przez nich odwołany.

Tworzone w kraju biura poselskie lub biura poselsko - senatorskie służą natomiast utrzymaniu więzi deputowanego ze swoimi wyborcami w terenie. Nie realizują jednak żadnych zadań organów władzy publicznej.

Poseł na Sejm, choć jest niewątpliwie osobą pełniącą funkcję publiczną, to nie jest ani organem władzy publicznej, ani innym podmiotem wykonującym zadania publiczne. Zadania publiczne realizowane są przez organy administracji publicznej, do której posłowie nie należą. Poseł na Sejm RP nie jest zatem adresatem art. 4 ust. 1 u.d.i.p., a więc podmiotem zobowiązanym w tym trybie do udostępniania informacji publicznej. Nie znajduje więc racjonalnego uzasadnienia pogląd Skarżącego, że sądy administracyjne dokonują niewłaściwej wykładni przepisu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Skarżący twierdzi, że mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, które uzasadniałoby konstytucyjną kontrolę zakwestionowanej normy. Przywołany art. 61 ust. 1 Konstytucji RP mówi bowiem o prawie do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne, a do takich osób poseł niewątpliwie należy. Tymczasem art. 4 ust. 1 u.d.i.p. - zdaniem Skarżącego - niesłusznie blokuje dostęp do informacji na temat działalności posła.

Pogląd ten nie zasługuje jednak na akceptację, gdyż mamy tu raczej do czynienia ze świadomym zabiegiem ze strony ustawodawcy, który dostrzega różnicę pomiędzy statusem prawnym posła a pozycją innych organów w

strukturze administracji publicznej. Takie rozwiązanie znajduje zresztą oparcie w treści art. 61 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „[t]ryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

Podstawę udostępniania informacji publicznej o działalności Sejmu stanowią przepisy działu IVa uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32).

W danym przypadku mamy więc do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, a nie z pominięciem ustawodawczym, co powoduje, że kontrola konstytucyjna zakwestionowanej normy jest niedopuszczalna.

„Zaniechanie prawodawcze ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, nie ma w jego kompetencjach orzekania o zaniechaniu ustawodawczym. Nie budzi natomiast wątpliwości dopuszczalność kontroli regulacji niepełnych, czyli takich, które z punktu widzenia zasad konstytucyjnych mają zbyt wąski zakres zastosowania lub z uwagi na cel i przedmiot regulacji pomijają treści istotne. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. Trybunał stoi na stanowisku, że parlamentowi przysługuje szerokie pole decyzji, jakie dziedziny unormować. Jeśli jednak decyzja taka zostanie podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych” (wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

Wobec niedopuszczalności wyrokowania w sprawach odnoszących się do zaniechania ustawodawczego, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego