

Wrocław, 28 maja 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący: Stowarzyszenie _____, z siedzibą w W _____ przy ul. _____, W _____, wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr _____

Pełnomocnik Skarżącego: radca prawny Michał Bernaczyk wpisany na listę radców prawnych prowadzoną przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu pod nr Wr/Wr/2139; adres dla doręczeń: radca prawny Michał Bernaczyk Kancelaria Radcy Prawnego, ul. Antoniego Wiwulskiego 14 lok. nr 8, Wrocław 51-629

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, adres dla doręczeń: Kancelaria Sejmu, ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa.
- 2) Prokurator Generalny Rzeczypospolitej Polskiej, adres dla doręczeń: Prokuratura Generalna, Biuro Spraw Konstytucyjnych, ul. Barska 28/30, 02-315 Warszawa.
- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich (o ile zgłoszony zostanie udział w postępowaniu), adres dla doręczeń: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, al. Solidarności 77, 00-960 Warszawa.

Skarga konstytucyjna

Działając w imieniu Stowarzyszenia

(dalej jako: „**Skarżący**” lub „**Skarżące Stowarzyszenie**”) w oparciu o załączone pełnomocnictwo udzielone zgodnie ze statutowymi zasadami reprezentacji, na podstawie art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78,

poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”) oraz art. 46 i 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej jako „UTK”) oświadczam co następuje:

- 1) zaskarżam artykuł 4 ustęp 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (opubl. Dz. U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm., dalej jako „UDIP”),
- 2) wnoszę o stwierdzenie, że zwrot "inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności" zawarty w art. 4 ust. 1 UDIP rozumiany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2014 r. o sygnaturze 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

- 3) z artykułem 61 ustęp 1 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji RP oraz art. 61 ust. 2 Konstytucji RP uniemożliwiając Skarżącemu dostęp do dokumentów zawierających informacje:
 - a. o wykonywaniu przez posła poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi praw i obowiązków wynikających z mandatu przedstawicielskiego (tzw. "działalności posła w terenie", "pozaparlamentarna działalność posła") przy pomocy utworzonych przez posła biur poselskiego lub poselsko-senatorskiego,
 - b. o gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa przeznaczonym na obsługę utworzonego przez posła biura poselskiego lub poselsko-senatorskiego.
- 4) wnoszę o przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w uzasadnieniu skargi na okoliczności w niej opisane,
- 5) wnoszę o zwrot kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa radcy prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym według stawek określonych w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów

pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu lub w wysokości ustalonej na podstawie art. 24 ust. 3 UTK.

- 6) wykonując pozostałe obowiązki określone w art. 79 Konstytucji RP i art. 47 UTK oświadczam, że ostateczne, negatywne rozstrzygnięcie o prawie Skarżącego do informacji o działalności posła nastąpiło w drodze postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2014 r. o sygnaturze Postanowienie doręczono Pełnomocnikowi Skarżącego radcy prawnemu P P listem poleconym w dniu 3 marca 2014 roku.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej

1. Stan faktyczny

Postępowanie zmierzające do ostatecznego rozstrzygnięcia o prawie Skarżącego do informacji przez Naczelnny Sąd Administracyjny postanowieniem w dniu lutego 2014 roku () rozpoczęło się w następujących okolicznościach.

W 2011 r. Skarżący - zgodnie ze swoim celem statutowym - przystąpił do monitoringu działalności pozaparlamentarnej posłów Sejmu VI kadencji¹. Skarżące Stowarzyszenie przygotowało zestaw pytań dotyczących czynności posła wchodzących w zakres sprawowanego mandatu i warunków jego sprawowania, aczkolwiek podejmowanych poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi. Na pierwszej stronie dokumentu datowanego na czerwiec 2011 r. Stowarzyszenie wyraźnie wskazało, że "wnosi – na podstawie artykułu 61 Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. (Dz. U. z 8 października 2001 r.) – o przekazanie w terminie 14 dni odpowiedzi na pytania nr 1, 5-7, 9, 11, 12, 14a, 15a, 16a, 17a 18a, 19a w trybie dostępu do informacji publicznej". Pełna treść wniosku Skarżącego została złożona do akt postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturą Ts 98/13 i zakończonego postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 22 stycznia 2014 r. pod tą samą sygnaturą.

Z treści pisma wynikało wyraźnie, że intencją Skarżącego było wykonanie prawa do informacji (tzw. "prawa do informacji publicznej") na podstawie przepisów-norm art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz ich ustawowej konkretyzacji zawartej w UDIP. Jedynie dla rozwiania

¹ Wyniki tych badań zawarto w publikacji P. G , T. L , P. P , R , W 2011.

ewentualnych wątpliwości należy przypomnieć, że w trakcie tych wydarzeń doszło do nowelizacji UDIP (na ostatnim posiedzeniu Sejmu VI kadencji w dniu 16 września 2011 r.)². Podstawową przesłanką noweli — zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu — miała być implementacja dyrektywy 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego³, jednak obszerne zmiany UDIP nie wpłynęły w żaden sposób na treść uprawnień wykonywanych przez Skarżącego w niniejszej sprawie. Skarżący nie wykonywał w stosunku do posłów tzw. prawa dostępu do informacji celem ponownego wykorzystywania.

Sporządzone wnioski miały jednobrzmiącą treść, a jeden z nich - otwierający tok postępowania sądownoadministracyjnego prowadzącego do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie - został skierowany listem poleconym do Posła Sejmu VI kadencji M B ().

Skarżący nie uzyskał odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. sierpnia 2011 r. Skarżący zdecydował się na wystąpienie ze skargą na bezczynność w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej. Skarżący skierował skargę datowaną na sierpnia 2011 r. - zgodnie z właściwością miejscową - za pośrednictwem Biura Poselskiego Pana Posła M B do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W

Pismem datowanym na września 2011 r. (znak pisma) skierowanym do Skarżącego Pan Poseł M B odmówił przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W podnosząc m.in. argument natury prawnej (cyt. *"Stwierdzić należy, iż w obecnym stanie prawnym normy prawne nie określają szczegółowo form, w jakich osoby pełniące funkcje publiczne są zobowiązane do udzielania obywatelom informacji o swojej działalności"*, str. 2 pisma o znaku) oraz zasugerował *"ewentualne wykorzystanie zgromadzonej wiedzy w walce politycznej"* (s. 2 pisma o znaku).

Dowód: pismo Pana Posła M B z dnia września 2011 r. (znak)

Pismem z dnia października 2013 r. Skarżący reprezentowany przez radcę prawnego P P zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z wnioskiem o wymierzenie Posłowi na Sejm RP M B grzywny w trybie

² Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195).

³ „Official Journal” L 345, 31/12/2003 s. 0090–0096.

art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako: PPSA), za nieprzekazanie w ustawowym terminie skargi z dnia sierpnia 2011 r. na bezczynność Posła na Sejm RP M B w sprawie rozpoznania wniosku z dnia czerwca 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej, wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

Postanowieniem z dnia listopada 2013 r. o sygnaturze ⁴, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W odrzucił wniosek Skarżącego Stowarzyszenia w przedmiocie wymierzenia grzywny Posłowi na Sejm RP M B za nieprzekazanie w ustawowym terminie skargi z dnia sierpnia 2011 r., wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w sprawie ze skargi Skarżącego na bezczynność Posła na Sejm RP w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Uzasadnienie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie w części dotyczącej istoty zagadnienia w 3/4 oparło się na wiernym powtórzeniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2012 r. o sygnaturze akt ⁵. Okoliczność ta wymaga podkreślenia, gdyż dowodzi utrwalonego sposobu argumentacji przeciwko zaliczaniu posłów (lub senatorów) do grupy podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 UDIP: "(...) działalność posła na Sejm RP jako podmiotu nie wchodzącego 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"⁶.

Od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2013 r. w sprawie Skarżący wywiódł skargę kasacyjną, którą rozpoznano (negatywnie) postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2014 r. o sygnaturze (załączonym do niniejszej skargi konstytucyjnej). Argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie opiera się na identycznej argumentacji, co przytoczone dotychczas orzecznictwo: "W niniejszej sprawie działalność posła na Sejm RP jako podmiotu nie wchodzącego w skład administracji publicznej nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Jak słusznie zauważył również Sąd pierwszej instancji, stwierdzenie, iż

⁴ Opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dalej jako: CBOSA).

⁵ Opubl. w CBOSA. Powołane postanowienie NSA zakończyło tok postępowania w sprawie objętej odrębną skargą konstytucyjną o sygnaturze Ts 98/13.

⁶ Uzasadnienie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie z powołaniem na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2012 r. o sygnaturze akt , opubl. w CBOSA.

poseł na Sejm RP wykonuje zadania publiczne wymagałoby również ustawowego ich określenia, którego nie ma w obowiązującym porządku prawnym" (str. 4 uzasadnienia, ostatni akapit)⁷.

Cytowane postanowienie NSA z lutego 2014 r. w sprawie doręczono Pełnomocnikowi Skarżącego 3 marca 2014 roku rozpoczynając tym samym trzymiesięczny bieg terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 UTK. Przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸ nie przewidują już żadnych zwyczajnych środków odwoławczych, które uchylałyby cechę ostateczności orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Szczegółowe uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 4 ust. 1 UDIP z Konstytucją RP

2.1. Artykuł 61 ust. 1 zdanie 1 i 2 oraz art. 61 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie

Konstytucyjnym publicznym prawem podmiotowym Skarżącego, którego naruszenie zarzuca się w niniejszej skardze jest prawo obywatela do uzyskania od posła (osoby pełniącej funkcję publiczną) informacji o wykonywaniu przez niego poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi praw i obowiązków wynikających z mandatu przedstawicielskiego (tzw. "działalność posła w terenie"; "pozaparlamentarna działalność posła") przy pomocy utworzonych przez niego biur poselskich lub poselsko-senatorskich, a także prawo do uzyskania od posła informacji o gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa przeznaczonym na obsługę utworzonych przez niego biur poselskich lub poselsko-senatorskich. Prawo do uzyskania informacji o działalności posła wykonującego prawa i obowiązki wynikające z mandatu przedstawicielskiego poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi podlega wykonaniu w trybie określonym w ustawie (tak też art. 61 ustęp 4 Konstytucji RP), a także może podlegać ograniczeniom nałożonym w formie ustawy i zgodnie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ustęp 3 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji RP oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Ewentualne ograniczenia opisanego uprawnienia nie mogą naruszać jego istoty (art. 31 ustęp 3 zdanie drugie Konstytucji RP).

Publiczne prawo podmiotowe powołane w niniejszym punkcie ma swoje umocowanie przede wszystkim (lecz nie tylko) w art. 61 ustęp 1 zdanie drugie Konstytucji RP, który

⁷ Uzasadnienie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2014 r. o sygnaturze , opubl. także w CBOSA.

⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

częściowo odsyła do zdania poprzedzającego w zakresie w jakim chodzi o "informację o działalności". Wynika to nie tyle, ze stanowiska doktryny polskiego prawa konstytucyjnego⁹, ile z ugruntowanej metodyki wykładni rozdziału II Konstytucji RP dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r. (K 52/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pojęcie prawa podmiotowego „(...) zakłada istnienie ciężącego na określonym podmiocie obowiązku zaniechania określonych działań lub określonego działania na rzecz innego podmiotu. U podstaw prawa podmiotowego znajdują się zawsze określonego dobra o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jednostki lub innych podmiotów prywatnych. Aby można było mówić o prawie podmiotowym, normy prawa przedmiotowego powinny wskazywać podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, treść obowiązku ciężącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których ten podmiot powinien spełnić ciężący na nim obowiązek [podkreślenie własne - r.pr. M.B.]”¹⁰.

Opierając się na trójelementowej kwalifikacji przepisów rozdziału II Konstytucji RP powołanej w cytowanym wyroku z 16 czerwca 2003 r. (K 52/02), należy przyjąć że art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie, art. 61 ust. 2 Konstytucji RP spełniają te wymogi, co Skarżący wyjaśnia poniżej.

Artykuł 61 ust. 1 zdanie pierwsze wskazuje bez wątplenia podmiot uprawniony. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP podmiotem uprawnionym jest „obywatel” (osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo bez dookreślenia "polski"), co w świetle art. 79 Konstytucji RP mogłoby sugerować wąski katalog uprawnionych. Należy przyjąć, że ochrona prawna udzielona osobom prawnym w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest dopuszczalna i uzasadniona, jeśli przyczyni się to do ochrony praw i wolności jednostek zrzeszonych w strukturze określonej osoby prawnej. W ostatecznym rozrachunku beneficjentem ochrony prawnej udzielonej na podstawie art. 79 Konstytucji jest człowiek, ew. człowiek posiadający obywatelstwo polskie, obywatelstwo inne niż polskie¹¹.

W ocenie Skarżącego w niniejszej sprawie zachodzi tzw. odpowiedniość pomiędzy charakterem prawnym skarżącego podmiotu a istotą naruszonego prawa konstytucyjnego (prawo do informacji). Ocena „informacyjnych” uprawnień osób prawnych prawa

⁹ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5–20 i piśmiennictwo tam powołane.

¹⁰ Opubl. w OTK-A 2003/6/54

¹¹ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 14.

prywatnego zależy od uprzedniego ustalenia, czy taka osoba prawna: 1) może być „nosicielem” wolności i praw konstytucyjnych, 2) posiada – zwłaszcza na gruncie art. 79 Konstytucji RP – zdolność do bycia podmiotem konstytucyjnego prawa do informacji. Skarżący uważa, że włączenie osób prawnych prawa prywatnego do kategorii uprawnionych na mocy art. 61 Konstytucji RP jest uzasadnione, ponieważ idea wykonywania prawa do informacji przez osoby prawne (media lub społecznych *watchdogów*) pozwala ochronić m.in. tożsamość jednostki, która działając na własną rękę np. niweczyłaby efekty swego śledztwa dziennikarskiego lub zostałaby łatwo poddana stygmatyzacji przez osoby dążące do ukrycia, nieetycznych, niemoralnych lub inkryminowanych działań. Nie wolno zapominać, że prawo do informacji jest uprawnieniem „wykrywczym” i w praktyce wywołuje stałe napięcie między suwerenem a funkcjonariuszami państwa, którzy z obawy przed odpowiedzialnością lub z innych pozamerytorycznych względów mogą zdecydować się na obstrukcję praw jednostki. Leszek Garlicki i Paweł Sarnecki wiążą działanie tzw. *public watchdog* głównie z prasą, która powinna pełnić funkcję „publicznego psa strażniczego (*public watchdog*), reagując na wszelkie nieprawidłowości i zapewniając pełną i rzetelną informację”¹², jednakże w świetle obywatelskiego obowiązku troski o dobro wspólne (art. 1 i 82 Konstytucji RP) i relacji wyznaczonej treścią mandatu przedstawicielskiego (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP) nie ma powodów, aby odmawiać takiej roli dobrowolnym zrzeszeniom obywateli (np. fundacjom lub stowarzyszeniom). Zastrzegając pewne odrębności wynikające z nieco odmiennej genezy i funkcji międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka (dostrzegając jednocześnie zasady ustroju zawarte w art. 5 i 9 Konstytucji RP), nie sposób przemilczeć, że w minionej dekadzie Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz) opowiedział się za co raz to szerszą interpretacją pojęcia wolności otrzymywania informacji w aspekcie przedmiotowym i - co szczególnie istotne dla tego fragmentu uzasadnienia miejscu - w aspekcie podmiotowym. W przełomowym wyroku z 14 kwietnia 2009 r. (*Társaság a Szabadságjogokért* przeciwko Węgrom)¹³ dotyczącym naruszenia 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁴ ETPCz udzielił ochrony konwencyjnej węgierskiej osobie prawnej i ta linia orzecznicza jest konsekwentnie kontynuowana. Ze względu na funkcję skargi konstytucyjnej, zbieżność lub co najmniej istotne podobieństwa aksjologiczne polskiej konstytucji do systemu ochrony praw człowieka Rady Europy nie ma powodów, aby odmawiać ochrony prawa z art. 61 Konstytucji RP osobom prawnym w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

¹² L. Garlicki, P. Sarnecki, teza nr 3 w komentarzu do art. 14 Konstytucji (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom. V, Warszawa 2007, s. 2.

¹³ Skarga nr 37374/05.

¹⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji RP konkretyzuje poprzedzający ustęp tego samego artykułu co do treści uprawnienia. Roszczenie o udzielenie informacji (o działalności podmiotów określonych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) musi obejmować informację utrwaloną w dokumencie (wymóg istnienia nośnika tej informacji). Istnienie nośnika informacji (szeroko rozumianego dokumentu) należy uznać za konieczną treść prawa podmiotowego z art. 61 Konstytucji RP. Tylko na mocy wyraźnego brzmienia art. 61 ust. 2 Konstytucji RP dochodzi do odstąpienia od wymogu udostępnienia informacji w oparciu o źródłowy dokument: informacja uzyskiwana jest poprzez osobisty udział, śledzenie posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Fundamentalne znaczenie dla zarzutu podniesionego w niniejszej skardze jest określenie w Konstytucji RP podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji (tzw. podmiotu zobowiązanego do realizacji czynności skorelowanej z uprawnieniem obywatela). Ustęp pierwszy artykułu 61 ust. 1 wymienia cztery rodzaje podmiotów, których dotyczą informacje objęte "roszczeniem informacyjnym" obywatela:

- 1) organy władzy publicznej (zdanie pierwsze),
- 2) osoby pełniące funkcję publiczną (zdanie pierwsze),
- 3) organy samorządu gospodarczego i zawodowego (zdanie drugie),
- 4) inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zdanie drugie)

Ustrojodawca wskazuje "czyjej" działalności ma dotyczyć informacja, nie zaś "kto" lub "co" ma jej udzielić. Konstytucyjna RP nie precyzuje systemu dostępu do tych informacji, a co szczególne istotne w kontekście funkcjonowania aparatu administracyjnego parlamentu (Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu) nie występuje 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. Sprecyzowanie założeń materialnoprawnych oraz dookreślenie trybu uzyskiwania informacji pozostawiono ustawodawcy i parlamentarnym uchwałodawcom (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP). Polski ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie przyjmowane dość powszechnie w skali światowej, które wypada określić jako najbardziej efektywne z prakseologicznego punktu widzenia. Informacje udostępnia ten podmiot prawa, który faktycznie kontroluje zasób informacji. Zgodnie z art. 4 ust. 3 UDIP "obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, (...), będące w posiadaniu takich informacji". Powołany 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 zmaterializowanej w dokumencie). Wątek należy podkreślić, ze względu na błędne kojarzenie prawa do informacji (publicznej) o działalności posłów i senatorów z regulaminowymi przepisami wykonującymi dyspozycję art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Okoliczność istnienia regulaminowych norm umożliwiających wykonywanie prawa dostępu do informacji publicznej o działalności Sejmu i Senatu została przywoływana przez NSA w sprawie _____, jednak przepisy regulaminów w dość ograniczonym zakresie umożliwiają zapoznanie się z dokumentami posiadanymi przez posłów i senatorów w ramach działalności "terenowej". Ze 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 na ogół nie wchodzi) w posiadanie informacji (dokumentów) wytworzonych lub zgromadzonych przez deputowanego (por. art. 4 ust. 3 UDIP). Pokazuje to zresztą stan faktyczny analogicznego sporu: _____ grudnia 2012 r., tuż po fiasku wyegzekwowania dostępu do informacji publicznej o terenowej działalności posła przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (chodzi o sprawę zakończoną postanowieniem NSA z _____ grudnia 2012 r. o sygnaturze _____), Skarżące Stowarzyszenie zwróciło się do Kancelarii Sejmu za pomocą elektronicznego formularza umieszczonego w Systemie Informacyjnym Sejmu z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznych dotyczących określonego posła. We wniosku do Kancelarii Sejmu powtórzono treść pierwotnego wniosku z 2011 r. skierowanego bezpośrednio do tego posła (na adres jego biura poselskiego). W odpowiedzi z dnia stycznia 2013 r. Kancelaria Sejmu wyjaśniła Skarżącemu w następujący sposób: "*z uwagi na fakt, że poseł (...) został wybrany na kolejną VII kadencję Sejmu, całkowita dokumentacja wytworzona przez Pana Posła lub dotycząca jego osoby w okresie sprawowania przez niego mandatu posła Sejmu VI kadencji powinna się znajdować w podstawowym biurze poselskim. Posłowie wybrani na kolejną kadencję nie przekazują dokumentacji do Archiwum Sejmu*".

Dowód: wydruk wniosku Skarżącego złożonego za pomocą Systemu Informacyjnego Sejmu oraz wydruk listu elektronicznego Biura Korespondencji i Informacji Kancelarii Sejmu z dnia _____ stycznia 2013 r. nr _____; dokumenty złożone wraz ze skargą konstytucyjną do akt postępowania prowadzonego przez Trybunału Konstytucyjnego pod sygnaturą Ts 98/13

W ocenie Skarżącego posłowie i senatorowie poddają się pozytywnej kwalifikacji do kategorii podmiotów określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jako "osoby pełniące funkcje

publiczne", a także "inne osoby w zakresie, w jakim wykonują (...) zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa".

Problem wynikający ze zdania pierwszego ustępu pierwszego art. 61 Konstytucji RP można zawrzeć w następującym pytaniu: czy ze statusu osoby pełniącej funkcję publiczną wynika jednocześnie obowiązek osobistej realizacji procedur dostępu do informacji? Wydaje się, że odpowiedź na tak postawione pytanie w odniesieniu do art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP jest co do zasady negatywna. O ile przyjmujemy, że systematyka wewnętrzna aktu normatywnego ma znaczenie¹⁵, to z powiązania osób pełniących funkcje publiczne i organów można wyprowadzić następujący wniosek: ustrojodawca oczekuje, że aparat urzędniczy, techniczny organu umożliwi dostęp do informacji o piastunach lub innym personelu sprawującym funkcje publiczne w tym organie i za pomocą tego organu. W przypadku posłów i senatorów takie rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do pełnionej przez nich funkcji publicznej w ramach prac izby parlamentu. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP proceduralne normy regulaminów Sejmu i Senatu gwarantują dostęp do informacji publicznych o działalności Sejmu i Senatu przenosząc w swej treści informacje o "indywidualnym wkładzie" każdego parlamentarzysty w czynności dokonywane na ogół kolektywnie i należące do istoty kompetencji organu ustawodawczego. Zasada jawności prac parlamentu w powiązaniu z regulaminowym proaktywnym (bezwnioskowym) i wnioskowym trybem dostępu do informacji (System Informacyjny Sejmu oraz pisemny wniosek o udostępnienie informacji publicznej) powodują, że obywatel ma zagwarantowany dostęp do istotnego zasobu informacji o czynnościach przedsięwziętych przez posłów i senatorów¹⁶.

Odmienne i krytycznie należy ocenić normatywne gwarancje dostępu do informacji publicznej w przypadku działalności posła i senatora poza forum parlamentu i jego organów wewnętrznych i to właśnie zagadnienie stanowi problem budujący faktyczne i prawne przesłanki niniejszej skargi. W polskim prawie konstytucyjnym nie kwestionuje się, że "wykonywanie mandatu przedstawicielskiego" (niezależnie od tego, którą z trzech rozpowszechnionych definicji skojarzymy z tym pojęciem¹⁷) obejmuje również działalność poza parlamentem¹⁸. Ustawodawca zwykły dostrzegł odmienną tych uprawnień m.in. poprzez systematykę ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora

¹⁵ A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007, s. 130 i literatura tam powołana.

¹⁶ Katalog kompetencji poselskich i senatorskich pozostających w bezpośrednim związku z kompetencjami Sejmu i Senatu przedstawił K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 75-76.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 210.

¹⁸ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 155.

(dalej: „**UWMPIS**”)¹⁹. Rozdział 4 UWMPIS nosi wymowny tytuł "inne prawa i obowiązki posłów i senatorów". Został on zlokalizowany tuż po grupie przepisów objętych rozdziałem 3 zatytułowanym "Prawa i obowiązki posłów i senatorów w Sejmie i w Senacie". Skarżący nie ma żadnych wątpliwości, że wykonywanie praw i obowiązków poza parlamentem przyjmuje postać działania i zaniechania ("działalność", o której mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Działalność ta bywa nazywana kolokwialnie działalnością deputowanego "w terenie" lub "terenową"²⁰, przy czym ten kolokwializm ma pewien potencjał do bagatelizowania faktu, że chodzi tu o czynności budujące, wzmacniające relacje pomiędzy wyborcą (członkiem zbiorowego podmiotu suwerenności), w tym o czynności umożliwiające zbudowanie wiedzy o zjawiskach społecznych i gospodarczych objętych docelowym, kolektywnym działaniem Sejmu i Senatu. W tej grupie przepisów ustawy wymienia się m.in. prawo do informacji o działalności podmiotów określonych w art. 19 UWMPIS, prawo do podjęcia interwencji (art. 20 UWMPIS), obowiązek przyjmowania opinii postulatów, wniosków oraz zachowania w tajemnicy informacji o osobie przekazujących parlamentarzystę informacje (art. 21 UWMPIS), prawo do uczestnictwa w posiedzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 22 UWMPIS).

Istotną część rozdziału 4 UWMPIS poświęcono tworzeniu biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich w celu obsługi ww. terenowej działalności parlamentarzysty. W polskim piśmiennictwie nie poświęcono większej uwagi statusowi biur, przyjmując - jak się zdaje - dość oczywiste założenie, że jest to zespół ludzi, środków technicznych oraz organizacyjnych tworzonych przez posła, pozostających pod jego kierownictwem i służących do obsługi działalności terenowej²¹. Biura terenowe i ich personel nie pozostają w żadnym stosunku podległości, nadrzędności służbowej względem Sejmu, Senatu lub ich organów. Związek ten wyraża się wyłącznie na płaszczyźnie finansowej wskutek pokrywania kosztów działalności biur przez dysponentów właściwej części budżetu, tj. Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, co zapisano wyraźnie w art. 23 ust. 3 UMPIS²².

¹⁹ Tekst jednolity - Dz.U. z 2011 r. nr 7, z 2011 r., poz. 29 ze zm.

²⁰ Ibid., s. 155.

²¹ Por. § 19-20a Zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. - teks jednolity ze zm. opubl. w Systemie Informacyjnym Sejmu pod adresem URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/wykonawcze/zms2001008.htm> (podają wg. stanu na 14.03.2013 r.).

²² Z tego powodu propozycję traktowania biur terenowych jako jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu należy uznać za nieprawidłową, aczkolwiek można zetknąć się z takim poglądem (por. K. Wygoda, *Obowiązki informacyjne biur poselskich — postulaty de lege ferenda* (w:) B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Wrocław 2012).

Mając na względzie przytoczone okoliczności dotyczące działalności terenowej należy przypomnieć, że art. 61 ustęp 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP mówi wprost o „osobach pełniących funkcje publiczne” (niewątpliwie są nimi posłowie i senatorowie), a także o innych „osobach lub jednostkach, w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Warto nadmienić, że zdanie drugie ustępu pierwszego art. 61 Konstytucji RP posługuje się rzeczownikiem „osoba”, bez dookreślenia "fizyczna" lub "prawna", co nie powinno uchodzić uwadze przy poszanowaniu podstawowych reguł wykładni tekstu prawnego (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*).

W postępowaniu sądowoadministracyjnym opisanym w punkcie 1 uzasadnienia niniejszej skargi nie dokonywano szczegółowej oceny art. 4 ust. 1 UDIP z uwzględnieniem treści nadrzędnego źródła prawa ("zadanie władzy publicznej" z art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP), sprowadzając całe problematyczne zagadnienie do tezy, że owo wykonywanie "zadania publicznego" to synonim wykonywania "zadania administracji publicznej", a do tej - w ocenie sądów obu instancji - poseł się nie zalicza. Parlamentarzyści z pewnością kwalifikują się w zakres pojęciowy „podmiotu” prawa powołanego w art. 4 ust. 1 UDIP. Nie ma też przeszkód, aby pod pojęciem wymienionego tam "innego podmiotu wykonującego zadania publicznego" rozumieć podmiot sprawujący mandat przedstawicielski. Pozycja członków parlamentu jest „wyznaczana na płaszczyźnie generalnej pozycją tego organu w aparacie państwowym i koncepcją stosunku przedstawicieli do wyborców”²³. Nie budzi również wątpliwości, że określenie relacji pomiędzy wyborcą a posłem następuje poprzez pojęcie mandatu przedstawicielskiego. Ten ostatni jest na ogół rozumiany jako stosunek polityczno-prawny wynikający z pełnomocnictwa udzielanego parlamentarzyste w drodze wyborów na czas oznaczony (wyznaczony czasowymi ramami kadencji Sejmu)²⁴. Zasady i tryb powierzania mandatu, prawa i obowiązki z nim związane określa Konstytucja RP i ustawodawstwo. Konstytucja mówi wprost o "sprawowaniu mandatu" w art. 104 ust. 2, art. 105 ust. 1 i art. 106 Konstytucji RP. Podstawowym, swoistym zadaniem publicznym parlamentarzysty jest więc reprezentacja suwerena w sprawowaniu władzy publicznej „zarachowywanej” na rzecz suwerena²⁵. W doktrynie podkreślono, że dobrowolne przyjęcie wspomnianego pełnomocnictwa oznacza wzięcie na

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 210.

²⁴ Przeglądu definicji występujących doktrynie dokonał K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 19-28.

²⁵ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 24.

siebie obowiązków, ale i uzyskanie określonych uprawnień²⁶. Podstawowym obowiązkiem posła i senatora jest wykonywanie tak rozumianego pełnomocnictwa (za którym podążają określone instrumenty prawne) nie tylko na forum izby i jej organów wewnętrznych. Jeśli przeanalizować samą tylko „pozaparlamentarną” działalność opisaną w art. 19-24 UWMPIS, to okaże się, że z każdym uprawnieniem skorelowano obowiązki innych podmiotów. Posłowi przysługuje realna możliwość władczego wplywania na sytuację prawną innych podmiotów, osób, jednostek organizacyjnych określonych w powołanych przepisach, natomiast przywołane stanowiska NSA i WSA wykluczają uzyskanie wiedzy na temat wykonywania funkcji przedstawicielskich. Nie ma jednak żadnych dowodów, że prawodawca konstytucyjny dążył do wąskiego ujęcia "zadań władzy publicznej" i chciał postawić znak równości pomiędzy owym "zadaniem władzy publicznej" a "zadaniem administracji publicznej". Wąskie rozumienie zadania władzy publicznej byłoby uzasadnione, gdyby "zadania administracji publicznej" wymieniono wprost w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i przepisach UDIP. Dodajmy, że pojęcie "administracji publicznej" bez lakonicznych uogólnień ("osoba", "jednostka organizacyjna") pojawia się w innych przepisach Konstytucji RP (np. art. 79 ust. 1, art. 184 Konstytucji RP). Warto też przytoczyć pogląd *Wojciecha 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 ("zadanie publiczne" lub "gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa")²⁷.

Przytoczone argumenty konstytucyjne pozwalają stwierdzić, że prawidłowe stosowanie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 UDIP (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) powinno skutkować ustaleniem przez sąd obowiązku udzielania informacji publicznej przez posła za pomocą utworzonego przezeń biura poselskiego (lub poselsko-senatorskiego). Obowiązek udostępniania informacji (publicznej) przez posła jest oczywistą konsekwencją retrospektywnego charakteru odpowiedzialności (politycznej) ponoszonej przed wyborcami i aktualizowanej w procesie wyborczym. Warto podkreślić, że objęcie posłów obowiązkiem udostępniania informacji publicznej nie prowadzi samo przez się do ograniczenia wolnego lub niezależnego charakteru mandatu przedstawicielskiego. Objęcie posłów rozpatrywanym obowiązkiem nie oznacza również bezwarunkowego dostępu do informacji publicznych przez nich posiadanych, gdyż prawo do takiej informacji podlega ograniczeniom określonym w art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, a także w art. 1 ust. 1 lub art. 5 ust. 1-2 UDIP (ten ostatni odsyła w istocie do licznych przepisów odrębnych).

²⁶ Ibidem, s. 26.

²⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 32.

Niemniej jednak w odniesieniu do parlamentarzystów i ich działalności terenowej sądy administracyjne ustaliły wąskie znaczenie przepisów art. 4 ust. 1 UDIP w sprzeczności z prezentowanym tu rozumieniem art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

2.2. Sposób naruszenia konstytucyjnego prawa do informacji o działalności posłów i senatorów w okolicznościach niniejszej sprawy

Specyfika podniesionego zarzutu koncentruje się na przypisywaniu treści art. 4 ust. 1 UDIP znaczenia węższego, aniżeli wynikałoby z nakazu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jego rola nie polega korygowaniu błędnej wykładni prawa, lecz eliminowaniu wadliwej - z punktu widzenia normy hierarchicznie wyższej - podstawy normatywnej rozstrzygnięcia. Odmienna sytuacja zachodzi wówczas, gdy przepis ustawy uzyskał w praktyce jego stosowania znaczenie nie nadające się do pogodzenia ze znaczeniem normy konstytucyjnej. W uzasadnieniu wyroku z dnia 15 lipca 1996 r. (K 5/96) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że "nieprawidłowe stosowanie przepisu powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych. Dopiero, gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z konstytucją uzasadnione stać by się mogło orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu".

Praktykę stosowania (i rozumienia art. 4 ust. 1 UDIP) w kontekście pozaparlamentarnej działalności posłów i senatorów należy uznać za utrwaloną. Niezależnie od postanowień zapadłych w niniejszej sprawie, w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych opublikowano następujące orzeczenia o bardzo podobnym uzasadnieniu:

- 1) postanowienie NSA z 14 grudnia 2011 r. (I OSK 2287/11)²⁸,
- 2) postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r. (II SAB/Rz 58/11)²⁹,
- 3) postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 28 września 2011 r. (IV SAB/Wr 87/11)³⁰.
- 4) postanowienie WSA w Gliwicach z 21 sierpnia 2012 r. (IV SAB/GI 96/12)³¹,

²⁸ Opubl. w CBOSA.

²⁹ Opubl. w CBOSA.

³⁰ Opubl. w CBOSA.

5) postanowienie NSA z grudnia 2012 r. ()³²,

Wszystkie powołane rozstrzygnięcia odrzucały skargę na bezczynność posła Sejmu VI lub VII kadencji w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej opierając się na tezie, że poseł nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 UDIP. Zarówno w sprawie Skarżącego, jak i w sprawach powołanych uprzednio, sądy administracyjne nie dopuszczają tezy, że poseł gospodarujący majątkiem Skarbu Państwa i wykonujący uprawnienia określone np. w rozdziale 4 UWMPIS jest desygnatem pojęcia "inny podmiot wykonujący zadania władzy publicznej" występującego w art. 4 ust. 1 UDIP. Analiza uzasadnień wszystkich orzeczeń powołanych punkcie 2 uzasadnienia niniejszej skargi dowodzi, że w uzasadnieniach znajdują się odesłania do toczących się równolegle spraw sądownoadministracyjnych, w związku z czym trudno argumentować, że stanowiska WSA i NSA odznaczają się rozbieżną lub niekonsekwentną egzegezą UDIP. Wręcz przeciwnie, sądy administracyjne zdają się dążyć do ujednoczenia stanowiska, które uzależnia przypisanie ustawowych obowiązków informacyjnych od określenia zadań władzy publicznej w drodze ustawy i powiązaniach ich z organem "administracji publicznej". Argumentacja sądów w tym zakresie jest jednak co najmniej niespójna, ponieważ judykatura zdaje się ignorować otwarty charakter ustawowego katalogu podmiotów zobowiązanych oraz fakt nałożenia obowiązków informacyjnych na podmioty niekwalifikujące się w żaden sposób do administracji publicznej (zob. art. 4 ust. 2 UDIP) lub jej organów (por. art. 17 ust. 1 UDIP).

Z tych względów wnoszę jak we wstępie niniejszej skargi.

radca prawny

Michał Bernaczyk
dr Michał Bernaczyk
radca prawny
Wr/Wr/2139

Załączniki:

1. poświadczona za zgodność z oryginałem kopia pełnomocnictwa,
2. aktualny odpis Krajowego Rejestru Sądowego,
3. postanowienie NSA z dnia lutego 2014 r. (),
4. pismo z dnia września 2011 r. (znak),
5. cztery egzemplarze skargi konstytucyjnej wraz załącznikami.

³¹ Opubl. w CBOSA

³² Opubl. w CBOSA.