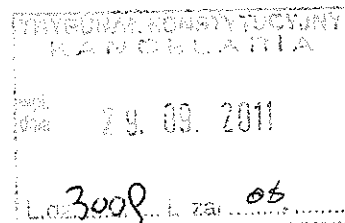




Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 29 września 2011 r.



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195).

Zwracam się o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 4 lit. a w zakresie, w jakim dodaje ust. 1a w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.),
 - 2) art. 1 pkt 4 lit. b w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1
- z art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta została uchwalona na podstawie przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 4434 z dnia 13 lipca 2011 r.).

Projekt przedmiotowej ustawy rozpatrywany był w trybie pilnym, w związku z toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej postępowaniem przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa o sygn. C-362/10) o uchybienie zobowiązaniom traktatowym spowodowanym brakiem przepisów krajowych wprowadzających do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, str. 90).

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, celem nowelizacji była transpozycja do krajowego porządku prawnego powyższej dyrektywy z dnia 17 listopada 2003 r.

Istotne, w kontekście wskazanych w petitum wniosku wzorców kontroli konstytucyjności, które wiążą się z dopuszczalnym zakresem poprawek Senatu, jest odniesienie się do materii ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm w dniu 16 września 2011 r. W części dotyczącej implementacji do ustawy przepisów dyrektywy z dnia 17 listopada 2003 r. nowelizacja wprowadza w ustawie nową regulację dotyczącą „prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej”. Nowa regulacja została wprowadzona obok istniejącego już w niej prawa dostępu do informacji publicznej.

„Prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej” polega na możliwości wykorzystywania informacji publicznej lub jej części, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona (art. 2a ust. 1 oraz art. 23a ust. 1 ustawy nowelizowanej).

Ustawodawca zdecydował ponadto o wprowadzeniu nowego sposobu udostępniania informacji publicznej – za pomocą centralnego repozytorium informacji publicznych. Centralne repozytorium prowadzone przez ministra właściwego do spraw informatyzacji obejmie zbiór danych o szczególnym

znaczeniu dla rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego – zdefiniowany jako „zasób informacyjny”. Zasób ten będzie powszechnie dostępny w sieci teleinformatycznej. Ustawa zmienia również zasady dotyczące zaskarżania decyzji w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej. Nowelizacja wprowadza jednolitą drogę odwoławczą we wszystkich przypadkach przewidując właściwość rzeczową sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem końcowym ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem regulacji dotyczących centralnego repozytorium informacji publicznej, które wejdą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

W trakcie prac legislacyjnych prowadzonych w Sejmie nad projektem przedmiotowej ustawy zrezygnowano z ustanowienia odrębnej kategorii ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Ograniczenie takie przewidywał zawarty w projekcie rządowym, wprowadzany do nowelizowanej ustawy, przepis art. 5a (*art. 1 pkt 6 projektu*), zgodnie z którym prawo do informacji podlegało ograniczeniu w odniesieniu do wymienionych w nim dokumentów oraz przez pewien ustalony czas ze względu na ochronę porządku, bezpieczeństwa publicznego oraz ważnego interesu gospodarczego państwa.

Przepis ten został zakwestionowany w opinii sporządzonej dla Biura Analiz Sejmowych na etapie rozpatrywania projektu w Sejmie podczas pierwszego czytania. Nie podniesiono wówczas, że wskazane w przepisie podstawy ograniczenia prawa do informacji (ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa) są niekonstytucyjne, wskazano jednak m.in. na wątpliwości co do proporcjonalności wprowadzonego ograniczenia.

Proponowana regulacja zawarta w *art. 1 pkt 6 projektu* ostatecznie nie została uwzględniona w sprawozdaniu podkomisji rozpatrującej projekt zawarty w druku sejmowym nr 4434.

Uchwałą z dnia 14 września 2011 roku Senat wprowadził do ustawy poprawkę, przyjętą następnie przez Sejm na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 września 2011 roku.

Poprawka Senatu zmierzała do przywrócenia istoty regulacji zawartej w przepisie art. 5a proponowanym przez Radę Ministrów w projekcie ustawy z druku sejmowego nr 4434. Ostatecznie regulacja wprowadzona w następstwie poprawki Senatu (dodany w ustawie nowelizowanej w art. 5 ust. 1a – *art. 1 pkt 4 lit. a ustawy*) ma inny kształt od zaproponowanej w projekcie rządowym. Różnica sprowadza się do odmiennej redakcji oraz przesłanek zakresu i czasu ograniczenia – zostały one zawężone w porównaniu z projektem przepisu, który wpłynął do Sejmu.

Przepis art. 5 ust. 1a przewiduje ograniczenie prawa do informacji z uwagi na ważny interes gospodarczy państwa (tego typu dobro mieści się w zakresie konstytucyjnych podstaw do wprowadzania ograniczeń), nie wymienia wprost dokumentów podlegających ochronie, wskazując zakresy tematyczne, w jakich prawo do informacji może być ograniczone. Ponadto regulacja ta zawiera określenie czasu, w jakim możliwe byłoby ograniczenie dostępu do informacji w sposób elastyczny, a nie sztywny, jak to czyniła poprzednia (rządowa) wersja przepisu.

W trakcie posiedzenia Senatu, w dniu 14 września 2011 r., w toku debaty nad ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, przekazanej Senatowi przez Marszałka Sejmu w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji, zostały złożone poprawki legislacyjne do protokołu (*Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 14 września 2011 r., str. 11*).

Senackie komisje samorządu terytorialnego i administracji państwowej oraz praw człowieka, praworządności i petycji we wspólnym sprawozdaniu nie poparły żadnego z wniosków o wprowadzenie poprawek do ustawy jakie zostały zgłoszone w toku debaty (druk senacki nr 1352Z). Prezentujący stanowisko senator –

sprawozdawca mniejszości połączonych komisji wskazał, że poprawka pierwsza z druku senackiego nr 1352Z (dodawanie do ustawy w art. 5 ust. 1a oraz nowe brzmienie ust. 3 w art. 5) dotyczy ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na ważny interes państwa, w przypadkach, w których mogłoby to osłabić zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem lub utrudniać w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej.

W celu zapewnienia konkurencyjności i zdolności negocjacyjnej Skarbu Państwa oraz bezpieczeństwa państwa wnioskodawcy wnosili o uchwalenie tej poprawki (*Sprawozdanie stenograficzne ... jw. str. 69*). Po uzasadnieniu poprawek Senat przystąpił do głosowania, w trakcie którego poprawka została przyjęta (głosowanie nr 163).

W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie, na posiedzeniu w dniu 15 września 2011 r., Biuro Legislacyjne Sejmu wskazało wątpliwości konstytucyjne dotyczące zakresu poprawki Senatu (biuletyn nr 5572/VI Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, str. 3). Podczas rozpatrywania stanowiska Senatu poseł sprawozdawca oświadczył, że podniesione zostały przez Biuro Legislacyjne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją poprawki Senatu ze względów proceduralnych, gdyż wykracza ona poza kompetencje Senatu, który nie ogranicza się w niej do porządkowania projektu ustawy, ale wprowadza nowy przepis.

Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych ostatecznie rekomendowała Sejmowi odrzucenie poprawki zgłoszonej przez Senat (*Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2011 r., str. 330*).

Doktryna prawa konstytucyjnego wskazując zasady trybu ustawodawczego zalicza do nich zawarte w Konstytucji zróżnicowanie zakresu uprawnień Sejmu i Senatu w procesie uchwalania ustawy – art. 121 Konstytucji (Polskie prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin, 2003 r., str. 266).

Zakres merytoryczny poprawek Senatu oceniać należy w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zaakceptowanego przez naukę. Jak podnosi nauka prawa ostatecznie ukształtował się pogląd, w myśl którego Senat jest ograniczony zakresem spraw normowanych w ustawie sejmowej (szerokość regulacji), a wnoszenie poprawek całkowicie poza ten zakres wykraczających należy uznać za ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej, a więc za niedopuszczalne. Nie ma natomiast ograniczeń, by poprawki Senatu – w ramach już uregulowanej materii – przyjmowały rozwiązania zupełnie odmienne od zawartych w ustawie sejmowej, nawet zastępując całą ustawę przygotowanym przez siebie tekstem jednolitym (głębokość regulacji) (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa, 2008 r., str. 235 i 236).

Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące poprawek Senatu mają wymiar wykraczający poza określenie granic, w jakich mogą wykonywać swoje uprawnienia Sejm i Senat. Tworzenie prawa jest tym rodzajem aktywności organów państwa, który wkracza (tak jest w przypadku dodanego przez Senat przepisu) w sferę wolności i praw człowieka. Z tego względu niezbędne jest, by następowało ono w ramach proceduralnych określonych przez Konstytucję. Dopiero bowiem wówczas zagwarantowana jest możliwość pełnej, rzetelnej analizy projektowanych regulacji.

Zakres regulacji objętej poprawką przyjętą przez Senat i jej odniesienie do treści ustawy przekazanej Senatowi.

Uchwalona w dniu 16 września 2011 r. ustawa wprowadza w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej zmianę polegającą na:

– dodaniu ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji:

- 1) osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną

Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej;

2) utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym,

– nowelizacji ust. 3 dotyczącego zakazu ograniczenia dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniach przed organami państwa polegającej na wyłączeniu z tej regulacji dodanego ust. 1a (...z zastrzeżeniem ust. 1a ...).

Bez wątplenia intencją projektodawców była ochrona ważnego interesu gospodarczego państwa – jest to wartość mająca umocowanie w Konstytucji, która stanowi przesłankę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Rzeczą odrębną jest sposób wprowadzenia przedmiotowej regulacji.

Senat w uzasadnieniu swojej uchwały odwołał się do wartości wymienionych w Konstytucji dopuszczających ograniczenie prawa do informacji wskazując, że obecnie ustawa nie określa przypadków, w jakich można ograniczyć prawo do informacji, czego rezultatem jest obowiązek udostępniania informacji, nawet jeżeli istnieje zagrożenie interesu gospodarczego państwa. Poprawka Senatu określa zakres i czas, w jakim możliwe będzie ograniczenie dostępu do informacji publicznej, a także przesłanki ograniczenia prawa do informacji.

Jak podniesiono powyżej regulację przewidującą ograniczenie prawa do informacji przewidywał *art. 1 pkt 6 projektu ustawy z druku sejmowego nr 4434* (dodawany art. 5a). Przepis ten, jako objęty projektem ustawy, był przedmiotem I czytania w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 26 lipca 2011 r. (biuletyn nr 5376/VI). Ostatecznie przedmiotowa regulacja nie znalazła się w sprawozdaniu podkomisji powołanej do rozpatrzenia projektu z dnia 28 lipca 2011 r. Nie była też przedmiotem prac legislacyjnych w Sejmie w trakcie kolejnych etapów postępowania ustawodawczego.

Ostatecznie uchwalona przez Sejm w dniu 31 sierpnia 2011 r. ustawa nowelizująca ustawę o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw nie zawierała regulacji dotyczącej ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Wątpliwe jest w moim przekonaniu uznanie za taką regulację przepisu zawartego w ustawie (dodany art. 23g ust. 8 – art. 1 pkt 10 ustawy) dotyczącego odmowy ponownego wykorzystania informacji publicznej, w przypadku, gdy dostęp do informacji podlega ograniczeniom, o których mowa w art. 5 lub w przepisach ustaw odrębnych. Rzecz w tym przypadku, jak się wydaje, dotyczy bowiem odrębnej kategorii informacji.

W świetle powyższego zakwestionowaną regulację poddać należy ocenie w odniesieniu do wzorców kontroli konstytucyjności, które stanowią art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji. Przepisy te dotyczą prawa inicjatywy ustawodawczej oraz uchwalania poprawek przez Senat. Odwołanie się do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie pozwala na wskazanie zasadniczych wymogów, których spełnienie warunkuje konstytucyjność poprawki Senatu. Poprawki Senatu powinny mieścić się w ramach przedmiotowych określonych przez ustawę uchwaloną przez Sejm – poprawki muszą być związane z treścią ustawy przekazanej Senatowi przez Marszałka Sejmu. Analiza konstytucyjności zakwestionowanych przepisów uwzględniać musi regulację zawartą w Ustawie Zasadniczej przesądzającą o odrębności inicjatywy ustawodawczej oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Obie instytucje służą wprowadzeniu zmian w systemie prawnym. Instytucją podstawową jest inicjatywa ustawodawcza (zwana dawniej „początkowaniem ustawy”). Otwiera ona bowiem postępowanie ustawodawcze.

Poprawki „senackie” możliwe są tylko w określonej fazie procesu ustawodawczego. Jest to więc instytucja odrębna od instytucji inicjatywy ustawodawczej, spełniająca wobec niej rolę uboczną, wtórną. Z tych względów wykładnia przepisu dotyczącego poprawki „senackiej” musi być dokonana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między wskazanymi wyżej

instytucjami i obchodzenia wymagań, jakie Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (wyrok z dnia 24 marca 2004 r. sygn. K 37/03 i wskazane w nim wcześniejsze orzeczenia).

Wyodrębnienie w Konstytucji obu instytucji musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe. Przedmiot prac senackich wyznacza wyłącznie ustawa uchwalona przez Sejm, bowiem Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale do już uchwalonej ustawy. Konsekwencją powyższego jest to, że ta sama poprawka, w stosunku do tej samej inicjatywy, w przypadku posła będzie stanowić poprawkę, a w odniesieniu do senatora inicjatywę ustawodawczą. Obowiązująca Konstytucja, inaczej niż w okresie międzywojennym, nie traktuje momentu zakończenia prac parlamentarnych jako terminu przekształcenia projektu w ustawę.

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do poprawek Senatu wskazał, że:

- niezbędne jest by poprawka dotyczyła wyłącznie ustawy przekazanej Senatowi,
- poprawki senackie mogą zawierać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne), pod warunkiem, że dotyczą one wyłącznie tekstu ustawy przekazanej,
- nieodrzućenie poprawki przez Sejm, w przypadku przekroczenia dopuszczalnego zakresu poprawek „senackich”, nie konwaliduje takiego uchybienia,
- niedopuszczalne jest, w przypadku ustawy nowelizującej, wniesienie poprawek wykraczających poza materię ustawy nowelizującej tak, że poprawki te będą poprawkami do ustawy nowelizowanej ale już nie do ustawy nowelizującej – dalsze zmiany w ustawie nowelizowanej Senat może podjąć poprzez inicjatywę ustawodawczą.

Dodatkowo wskazać należy, że po wejściu w życie nowej Konstytucji, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, wzmocnieniu uległo kryterium stadium parlamentarnego ze względu na wprowadzenie w art. 119 ust. 1 wymogu

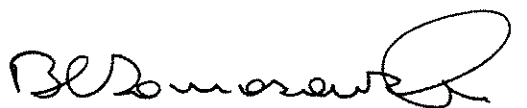
rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach.

Analiza przebiegu postępowania ustawodawczego, którego wynikiem jest uchwalenie przez Sejm w dniu 16 września 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz o zmianie niektórych innych ustaw wskazuje na możliwość naruszenia wskazanych w petitum wniosku wzorców kontroli konstytucyjności – art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Wykroczenie przez Senat poza dopuszczalny zakres poprawki, o której mowa w art. 121 ust. 2 uznać należy także za naruszenie art. 118 ust. 1 statuującego prawo do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu. Skutkuje ono obowiązkiem rozpatrzenia przez Sejm wniesionych projektów w szczególnej procedurze. Zawsze więc postępowanie legislacyjne musi się rozpoczynać w Sejmie (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa, 2008 r., str. 231).

Kształt instytucji poprawki Senatu nie jest bez znaczenia z punktu widzenia jawności i dostępności informacji o pracy parlamentu dla społeczeństwa. Wkroczenie w sferę praw i wolności jednostki, także wówczas gdy ma to umocowanie w wartościach wskazanych wprost w Konstytucji, a tak jest w przypadku regulacji dodanej do ustawy przez Senat, powinno nastąpić po dokonaniu dokładnej analizy przez organy Sejmu i Senatu argumentów przemawiających za i przeciw proponowanym rozwiązaniom.

Dlatego też, ze względu na wątpliwości co do procedury uchwalania przyjętej przez Sejm w dniu 16 września 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji oraz niektórych innych ustaw, wnoszę o zbadanie jej zgodności z Konstytucją, w zakresie określonym w petitum wniosku.


Bronisław Komorowski