



**PG VIII TK 145/13**  
**K 58/13**

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY<br>KANCLARIA |              |
| wpl.<br>dnia                        | 27. 06. 2014 |
| L.dz. ....                          | L. zał. .... |

## TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565 oraz Nr 132, poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem: u.d.i.p.), a także art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, rozumiane jako nakładające na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązek:
  - a) samodzielnego udostępniania danych należących do sfery ich dóbr osobistych (do sfery ich prywatności), a zarazem świadczących o ich działalności publicznej lub mogących mieć związek z taką działalnością, a także
  - b) godzenia się, także bez swej wiedzy lub wyraźnej zgody, na udostępnianie tego rodzaju danych co najmniej przez podmioty przykładowo wymienione w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p., „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej ustawy, z możliwością dalszego ich przetwarzania, w tym udostępniania, na zasadach określonych w rozdziale 2a tej ustawy,

w zakresie nieprzewidzianym wprost ani w art. 8 ust. 2 sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmienionej następnie Protokołami nr 3, nr 5 i nr 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., określanej dalej skrótowo mianem: europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub EKPC), ani w art. 10 tej Konwencji, ani w art. 51 ust. 2 lub w art. 61 ust. 1, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

a także w zakresie, w którym nakładają na podmioty wymienione w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub/i w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p. obowiązek prowadzenia potencjalnie zbędnych, kwalifikowanych postępowań, a także uczestniczenia w ewentualnych postępowaniach sądowych w założeniu mających służyć ochronie sfery prywatności osób pełniących funkcje publiczne także w sytuacjach, gdy bezpośrednio zainteresowani takiej ochrony nie oczekują,

są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC, a zarazem niezgodne z art. 2, art. 18, art. 47, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami: Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946, określanej dalej mianem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej lub Konstytucja RP bądź Konstytucja), a także art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji;

- 2) art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 3 ust. 1 i ust. 2, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p., w szczególności w zakresie, w jakim nie regulują z należytą precyzją relacji między tą ustawą a art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP oraz przepisami szczególnymi normującymi dostęp do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub/i podmiotów

wymienionych w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., w tym danych chronionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych, lub/i do danych świadczących o wynikach takich postępowań, są sprzeczne z art. 2, art. 7, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP;

- 3) art. 4 ust. 1 i ust. 2, a także art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.i.p., w zakresie, w którym nie zawierają legalnych definicji takich kategorii pojęciowych, jak „organ władzy publicznej” oraz „osoba pełniąca funkcje publiczne”, a zarazem obejmują uregulowaniami tej ustawy Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, są sprzeczne z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP;
- 4) ustawa o dostępie do informacji publicznej, w zakresie, w jakim nie reguluje takich elementów lub faz postępowania w sprawach z wniosków uznawanych przez osoby zainteresowane za wnioski w rozumieniu jej art. 10 ust. 1 w sposób, który gwarantowałby:
  - a) adresatom tych wniosków, przykładowo wymienionym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p., określanym ogólnie jako: „władze publiczne” lub organy władzy publicznej” bądź „osoby pełniące funkcje publiczne”, występującym także w roli administratorów danych osobowych, podejmowanie określonych wprost w ustawie działań faktycznych i/lub prawnych, jakie ograniczą ryzyko formułowania pod ich adresem zarzutu bezczynności lub przewlekłości postępowania oraz zarzutu popełnienia przestępstwa określonego albo w art. 23 u.d.i.p., albo w art. 51 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm., zwanej dalej u.o.d.o.), a także pozwolą im na podjęcie efektywnej obrony przed właściwym sądem w wypadku pojawienia się tego rodzaju zarzutów,

- b) podmiotom występującym z tego rodzaju wnioskami możliwość bezpośredniego poddania kontroli sądu administracyjnego lub sądu cywilnego odpowiedzi, beczynności lub przewlekłości postępowania adresatów takich wniosków, a więc bez konieczności formułowania zarzutu popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. przez osobę pełniącą funkcję publiczną lub reprezentującą podmiot wymieniony przykładowo w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 tej ustawy, a także bez konieczności uprzedniego uzyskania postanowienia o odrzuceniu skargi lub pozwu ze względu na brak drogi sądowej przez, odpowiednio, sąd administracyjny lub sąd cywilny,
- c) obu grupom podmiotów wymienionych pod lit. a) i b), a także sądom rozpoznającym skargi na beczynność lub przewlekłość postępowania w sprawach o udostępnienie informacji uznawanej przez wnioskodawców za publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. lub/i za podlegającą udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie oraz rozpoznającym akty oskarżenia z zarzutem popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. lub w art. 51 u.o.d.o., możliwość precyzyjnego ustalenia początku i zakończenia biegu terminu na przeprowadzenie postępowania wstępnego lub/i zasadniczego w sprawach tego rodzaju wniosków, a więc w sposób co najmniej zbliżony do przedstawianych w procedurach kwalifikowanych, t.j. np. zawartych w k.p.a. (tu zwłaszcza art. 35 § 5, art. 57 – 60, art. 61 – 66 k.p.a.), jest niezgodna z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także jest niezgodna z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 5) ustawa o dostępie do informacji publicznej, w zakresie, w którym co najmniej na podmioty wymienione w jej art. 4 ust. 1 i ust. 2 nakłada obowiązek udostępniania dokumentów urzędowych w rozumieniu jej art. 6 ust. 2, a także – ewentualnie – innych dokumentów, a jednocześnie, ani sama, ani przez odesłanie do ustaw szczególnych, nie stwarza możliwości tzw. anonimizacji danych zawartych w takich dokumentach w sposób służący ochronie sfery prywatności osób, których takie dokumenty dotyczą, jest niezgodna z art. 8 ust. 1 i ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także jest sprzeczna z art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP oraz nie odpowiada treści art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji;
- 6) art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., w zakresie, w jakim pozwalają administratorom danych osobowych na udostępnianie takich danych „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p., z zastosowaniem uregulowań zawartych w ostatnio wymienionej ustawie z możliwością dalszego ich przetwarzania przez wyżej wymienionego „każdego” w ramach „ponownego wykorzystania informacji publicznej” w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 2a u.d.i.p., w tym bez zgody i udziału osób, których dane osobowe miałyby podlegać udostępnieniu i dalszemu ich przetwarzaniu, są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zarazem są sprzeczne z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) art. 51 ust. 1 i ust. 2 u.o.d.o. oraz art. 23 u.d.i.p. w związku z odesłaniami do uregulowań szczególnych zawartymi w art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 pierwszej z tych ustaw, a także w związku z brakiem dostatecznego sprecyzowania w jakiegokolwiek innej ustawie szczególnej

kategorii „organy władzy publicznej” oraz „osoby pełniące funkcje publiczne” w sposób nawiązujący do treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub/i kategorii „władze publiczne” w rozumieniu art. 51 ust. 2 Konstytucji, a zarazem w związku z uczynieniem otwartym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji mogącej być uznawaną za publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 5 ust. 1 i art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z art. 8 ust. 2 tej Konwencji, oraz są niezgodne z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 51 ust. 2 i ust. 5, a także z art. 61 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP, w tym ostatnim wypadku, jako nie w pełni realizujące tę część jej uregulowań, jakie mogą być postrzegane za służące realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego, a zarazem „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym” w znaczeniu, w którym o takiej niezbędności stanowi art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, a nadto „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” w znaczeniu, w którym o takiej konieczności stanowi art. 8 ust. 2 EKPC;

- 8) art. 113 § 1, art. 133 § 1 oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zmianami: Dz. U. z 2012 r. poz. 1101 oraz z 2013 r., poz. 1529) w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, lit. b lub lit. c, art. 145 § 1 pkt 2, art. 145 § 1 pkt 3, art. 145 § 2, art. 146 § 1 i § 2, art. 147 § 1 tej ustawy w zakresie, w jakim trzy pierwsze z tych przepisów pozwalają sądowi administracyjnemu na przystąpienie do wyrokowania i uwzględnienie skargi na określone w niej działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania organu władzy publicznej (podmiotu) poddanego kontroli takiego sądu przez wyjście poza zarzuty i wnioski skargi lub powołaną w niej podstawę prawną, bez stworzenia takiemu organowi, w tym podmiotowi wymienionemu w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., przed

zamknięciem rozprawy lub przed przystąpieniem do wyrokowania możliwości odniesienia się do niepodniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do niewskazanej w niej podstawy prawnej zaskarżenia, są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 9) art. 141 § 4 i art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym temu ostatniemu przepisowi przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195), w zakresie, w którym pozwalają sądowi administracyjnemu na uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania adresata wniosku uznawanego przez jego autora za wniosek w rozumieniu art. 10 ust. 1 u.d.i.p. bez jednoczesnego wyraźnego wskazania:
- a) zdarzeń, z których wystąpieniem lub brakiem sąd administracyjny łączy stan bezczynności lub przewlekłości postępowania organu lub podmiotu wymienionego w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub/i wymienionego w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej lub/i wymienionego w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p.,
  - b) działań, które taki organ lub podmiot ma podjąć w następstwie wyroku sądu administracyjnego w celu usunięcia stanu bezczynności lub przewlekłości postępowania, jaki został ustalony przez sąd lub/i
  - c) trybu postępowania, w jakim rozpoznanie danego wniosku, zdaniem sądu administracyjnego, powinno było lub miałoby jeszcze nastąpić, są sprzeczne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) art. 1 pkt 8 i pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195) w następstwie pozbawienia:

- a) sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego możliwości orzekania w sprawach o udostępnienie informacji uznawanych przez wnioskodawców za publiczne lub za podlegające udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p.,
- b) gwarancji udziału w postępowaniu przed właściwym sądem podmiotów, których dane osobowe lub inne podlegające ochronie prawnej na zasadach nieprzewidzianych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, o statystyce państwowej lub regulujących działalność organów właściwych w sprawach finansów publicznych, mogłyby ulec udostępnieniu „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. z powołaniem się na uregulowania zawarte w tej ustawie, a następnie ewentualnemu dalszemu ich przetwarzaniu z pominięciem ograniczeń zawartych w u.o.d.o., w tym z powołaniem się na uregulowania o „ponownym wykorzystaniu informacji publicznej” zawarte w rozdziale 2a u.d.i.p.,

są niezgodne z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: u.d.i.p.), rozumiany jako nakładający na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązek samodzielnego udostępniania danych należących do ich życia prywatnego, a zarazem świadczących o ich działalności publicznej lub mogących mieć związek z taką działalnością, a także rozumiany jako obowiązek udostępniania tego rodzaju danych o**



takich osobach przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, bez konieczności uzyskiwania na to zgody tych osób, a nawet bez konieczności ich powiadamiania o udostępnianiu tych danych – jest zgodny z art. 8 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC), a także z art. 47 i art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji;

- 2) art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p., w zakresie, w jakim nie zawierają legalnych definicji pojęć: „organ władzy publicznej” i „osoba pełniąca funkcje publiczne”, są zgodne z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz nie są niezgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji;
- 3) art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., w zakresie, w jakim obejmuje podmiotowo organy władzy publicznej obowiązane do udostępniania informacji publicznej, bez wskazania o wyłączeniu spod działania tej regulacji Sejmu i Senatu, nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji;
- 4) art. 5 ust. 2 u.d.i.p., w zakresie, w jakim nie zawiera wskazania o wyłączeniu spod działania tej regulacji Sejmu i Senatu, nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji;
- 5) art. 23 u.d.i.p. jest zgodny z art. 7 EKPC i z art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 6) art. 113 § 1, art. 133 § 1 oraz art. 134 § 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.), w zakresie, w jakim pozwalają sądowi administracyjnemu na przystąpienie do wyrokowania i uwzględnienie skargi na określone w niej działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania organu władzy publicznej poddanego kontroli sądu, z możliwością wyjścia w orzeczeniu poza zarzuty i wnioski skargi lub powołaną w niej podstawę prawną, bez przyznania organowi władzy publicznej prawa

ustosunkowania się - przed zamknięciem rozprawy - do niepodniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do niewskazanej podstawy prawnej, są zgodne z art. 2 i art. 45 ust. 2 Konstytucji;

- 7) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## UZASADNIENIE

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego sformułował dziesięć punktów zawierających zarzuty niezgodności przepisów ustawowych ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

W punkcie pierwszym, wnosząc o uznanie kwestionowanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej za niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC, a także z art. 2, art. 18, art. 47, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP, a nadto z art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji, kierował się przekonaniem, że ustawodawca nie stworzył odpowiedniej bariery, która chroniłaby osobę pełniącą funkcję publiczną przed udostępnianiem danych jej dotyczących, wchodzących w zakres szeroko rozumianej sfery prywatności. Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ustawodawca nie wyważył konkurujących ze sobą praw konstytucyjnych, pomijając treść art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „*władze publiczne nie mogą (...) udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym*”. Ustawodawca nie wziął również pod uwagę treści art. 8 ust. 2 EKPC, zgodnie z którym ingerencja władzy publicznej w korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego jest dopuszczalna wyjątkowo - tylko „*z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę*

*zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób*”. Decydującym więc czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę w dążeniu do wyważenia wartości konstytucyjnych, powinna być niezbędność i konieczność udostępnienia informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym.

Zdaniem Wnioskodawcy, ustawodawca ponadto nie stworzył takich regulacji prawnych, które dawałyby osobie pełniącej funkcję publiczną możliwość udziału i zajęcia stanowiska w postępowaniach, dotyczących udostępnienia informacji na jej temat.

W punkcie drugim, wnosząc o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 3 ust. 1 i ust. 2, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. z art. 2, art. 7, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP, Wnioskodawca kierował się przekonaniem, że zakłócone są relacje pomiędzy tą ustawą a przepisami szczególnymi innych ustaw, regulującymi dostęp do określonych kategorii informacji, znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 bądź ust. 2 u.d.i.p., w tym danych chronionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych.

W punkcie trzecim, wnosząc o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2, a także art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.i.p. z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zakwestionował brak wymaganych definicji legalnych takich pojęć jak „*organ władzy publicznej*” oraz „*osoba pełniąca funkcję publiczną*”. Rezultatem takiego zaniechania ze strony ustawodawcy jest – zdaniem Wnioskodawcy – bezradność adresata normy nakazującej ujawnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, który zmuszony jest samodzielnie ustalić znaczenie nieostrych pojęć.

W punkcie czwartym Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy brak odpowiednich regulacji prawnych pozwalających organom władzy publicznej i

osobom pełniącym funkcje publiczne na wydanie decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji w sytuacji, kiedy podmioty te uznają, że żądana informacja nie jest informacją publiczną. Taka regulacja pozwalałaby - zdaniem Wnioskodawcy - na procesową weryfikację wydanej decyzji w drodze wniesionego środka odwoławczego i nie narażała adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej na zarzut popełnienia przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. (gdy nie udostępni żądanej informacji). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zauważa, że adresat wniosku naraża się również z drugiej strony na zarzut popełnienia przestępstwa z art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych, gdy taką informację udostępnia. Wnioskodawca uważa, że przepisy u.d.i.p. powinny gwarantować możliwość bezpośredniego poddania kontroli sądu udzielonej odpowiedzi, beczynności lub przewlekłości postępowania bez konieczności formułowania zarzutu popełnienia przestępstwa przez osobę pełniącą funkcję publiczną i bez konieczności uprzedniego uzyskania postanowienia o odrzuceniu skargi lub pozwu ze względu na brak drogi sądowej przez, odpowiednio, sąd administracyjny lub sąd cywilny.

W punkcie piątym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzuca ustawodawcy brak odpowiednich regulacji prawnych, umożliwiających anonimizację danych dotyczących sfery prywatnej osób pełniących funkcje publiczne, zawartych w dokumentach urzędowych, udostępnianych „każdemu” w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W punkcie szóstym Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. w zakresie, w jakim pozwalają one administratorom danych osobowych na udostępnianie takich danych „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p., z zastosowaniem uregulowań zawartych w u.d.i.p., z możliwością dalszego ich przetwarzania przez „każdego” w ramach „ponownego wykorzystania informacji publicznej” w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 2a u.d.i.p., w tym bez zgody i udziału osób, których dane osobowe miałyby podlegać udostępnieniu i

ewentualnemu dalszemu ich przetwarzaniu. Wnioskodawca zarzuca ustawie o ochronie danych osobowych odesłanie do przepisów innej ustawy, która określałaby warunki udostępnienia danych wrażliwych bez zgody osoby, której one dotyczą. W tym przypadku udostępnienie danych sensytywnych – na skutek odesłania do przepisów innej ustawy – może się odbyć na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W punkcie siódmym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wnosząc o stwierdzenie niezgodności przepisów karnych - art. 51 ust. 1 i ust. 2 u.o.d.o. oraz art. 23 u.d.i.p. (w związku z odesłaniami do uregulowań szczególnych, zawartymi w art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o.) - z art. 5 ust. 1, art. 7 i art. 8 ust. 2 EKPC, a także z przepisami art. 2, art. 42 ust. 1, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 61 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP, kierował się przekonaniem, że wobec braku legalnych definicji pojęć „organy władzy publicznej” oraz „osoby pełniące funkcje publiczne”, a także w związku z otwartym katalogiem podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, naruszona została zasada „*nullum crimen sine lege*”.

W punkcie ósmym Wnioskodawca podniósł, że przepisy art. 113 § 1, art. 133 § 1 oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pozwalają sądowi administracyjnemu na przystąpienie do wyrokowania i uwzględnienie skargi z możliwością wyjścia poza zarzuty i wnioski skargi bez uprzedniego zapewnienia organowi władzy publicznej, poddanemu kontroli, możliwości ustosunkowania się do niepodniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do niewskazanej podstawy prawnej jeszcze przed zamknięciem rozprawy. Zdaniem Wnioskodawcy, konstytucyjne prawo do sądu jest także prawem organów władzy publicznej i innych podmiotów, w tym wymienionych przykładowo w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., których działania, bezczynność lub ewentualna przewlekłość postępowania mogła być lub może zostać uczyniona przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Istotą tego prawa powinno być zapewnienie

równowagi w relacjach między stronami postępowań prowadzonych przed tymi sądami. W tym sensie wskazane przez Wnioskodawcę przepisy są - Jego zdaniem - sprzeczne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji R.P.

W punkcie dziewiątym wniosku podniesiona została niezgodność przepisów art. 141 § 4 i art. 149 p.p.s.a. (w związku z art. 21 u.d.i.p.) z przepisami art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażająca się w braku zobligowania sądu administracyjnego do wskazania w uzasadnieniu wyroku (uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłość postępowania) istotnych elementów określających zdarzenia, z których wystąpieniem sąd łączy stan beczynności lub przewlekłości postępowania organu władzy publicznej, a także działań, które taki organ ma podjąć w następstwie wyroku sądu administracyjnego w celu usunięcia stanu beczynności lub przewlekłości postępowania. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy powinny również obligować do wskazania trybu postępowania, w jakim rozpoznanie danego wniosku, zdaniem sądu administracyjnego, powinno było lub miałyby jeszcze nastąpić.

W punkcie dziesiątym wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego kwestionuje właściwość sądów administracyjnych w sprawach o udostępnienie informacji uznawanych przez wnioskodawców za publiczne lub za podlegające udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p. i zarzuca niezgodność przepisu art. 1 pkt 8 i pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195) z art. 2 i art. 45 Konstytucji RP. Przepis tej ustawy, uchylając przepis art. 22 u.d.i.p., pozbawił bowiem sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy możliwości orzekania w tego rodzaju sprawach. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił również ustawodawcy pozbawienie gwarancji udziału w postępowaniu przed właściwym sądem podmiotów, których dane osobowe lub inne podlegające ochronie prawnej na zasadach nieprzewidzianych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, o statystyce państwowej lub regulujących działalność organów właściwych w sprawach

finansów publicznych, mogłyby ulec udostępnieniu „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. z powołaniem się na uregulowania zawarte w tejże ustawie, a następnie ewentualnemu dalszemu przetwarzaniu z pominięciem ograniczeń zawartych w ustawie o ochronie danych osobowych, w tym z powołaniem się na uregulowania o „ponownym wykorzystaniu informacji publicznej” zawarte w rozdziale 2a u.d.i.p.

**Analiza wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego skłania do następujących uwag i uzasadnienia przyjętego wobec niego stanowiska.**

**W punkcie pierwszym** Wnioskodawca wysunął zarzut, że art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 16 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. są niezgodne z art. 8 ust. 1 i 2 EKPC oraz z art. 2, art. 18, art. 47, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 1, ust. 2, ust. 5, a także art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji. Jednak z treści przedstawionego uzasadnienia wynika, że w istocie argumentacja wspierająca sformułowany zarzut ogranicza się wyłącznie do art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. jako normy zakwestionowanej przez Wnioskodawcę. Ponadto mimo wielu przywołanych - w *petitum* wniosku - wzorców kontroli uzasadnienie odnosi się wyłącznie do art. 8 ust. 2 EKPC, art. 47, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Wobec brzmienia art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), który wśród wymagań formalnych, warunkujących skuteczne wniesienie wniosku, wymienia „*uzasadnienie przedstawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie*”, stwierdzić należy, że w części dotyczącej art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 2 zd. 1 i ust. 3, art. 16 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. jako norm zakwestionowanych przez Wnioskodawcę oraz art. 8 ust. 1 EKPC, art. 2, art. 18, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 1, art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP, jako przywołanych wzorców kontroli, wniosek nie spełnia wymagań, od których uzależnione jest jego

merytoryczne rozpoznanie. W tym zakresie więc rozstrzygnięcie w przedmiocie sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności jest niedopuszczalne i postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Kontroli powinien zatem zostać poddany wyłącznie art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., a jako wzorce kontroli powinny być wzięte pod uwagę wyłącznie art. 8 ust. 2 EKPC, a także art. 47, art. 51 ust. 2 i 5 oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Należy również zwrócić uwagę na brak synchronizacji pomiędzy *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem. W uzasadnieniu wniosku na stronie 11, jako wzorce kontroli, przywołano (bez argumentacji) normy, których brak w *petitum* wniosku, a mianowicie - art. 10 EKPC oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Na wstępie należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zajmował się już badaniem zgodności między innymi art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. z art. 47 i art. 61 ust. 4 Konstytucji, wydając w tej sprawie wyrok w dniu 20 marca 2006 roku (sygn. akt K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). Trybunał orzekł, że art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji. W tym przypadku nie można jednak mówić o tożsamości sprawy i naruszeniu zasady *ne bis in idem*, gdyż Wnioskodawca powołuje dodatkowe wzorce kontroli, przytacza inne argumenty, a ponadto zarzuca ustawodawcy brak takiego ukształtowania przepisu ustawy, który zapewniałby osobom pełniącym funkcje publiczne udział w postępowaniach dotyczących udostępniania informacji publicznej na ich temat, a także dawał możliwość zajęcia stanowiska w tym zakresie.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.i.p., „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.”

Zdanie 2 tego samego ustępu, a więc norma będąca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, stanowi jednak, że „[o]graniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z



pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji (...)"

Według Wnioskodawcy, norma ta jest niezgodna z art. 47 Konstytucji, według którego „[k]ażdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Wnioskodawca uważa również, że jest niezgodna z treścią art. 51 ust. 2 Konstytucji, według którego „[w]ładze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”.

Wnioskodawca jako wzorzec kontroli powołał ponadto art. 8 ust. 2 EKPC, zgodnie z którym „[n]iedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa (przyp.: prawa do życia prywatnego), z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. Wnioskodawca uważa więc, że tylko takie dane ze sfery życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne mogą być udostępniane w trybie u.d.i.p., które są „niezbędne” w demokratycznym państwie prawnym (w rozumieniu art. 51 ust. 2 Konstytucji) lub „konieczne” w demokratycznym społeczeństwie (w rozumieniu art. 8 ust. 2 EKPC).

Jako punkt wyjściowy do rozważań na temat ewentualnej niezgodności zakwestionowanej normy z przyjętymi wzorcami kontroli należy przyjąć założenie zachodzącej kolizji zasad prawnych, chroniących różne wartości konstytucyjne. Z jednej strony mamy do czynienia z ochroną prawną życia prywatnego, a z drugiej – prawem do pozyskiwania i upowszechniania informacji o działalności władz publicznych, osób pełniących funkcje publiczne oraz niektórych innych podmiotów, jakie zostało określone w art. 54 oraz w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Jest czymś oczywistym i niepodlegającym

dyskusji, że rozstrzygnięcie kolizji zasad nie może prowadzić do derogacji którejkolwiek z nich, jak to ma miejsce w przypadku kolizji reguł prawnych. Rolą ustawodawcy jest jednak odpowiednie wyważenie i znalezienie balansu pomiędzy przeciwnymi wartościami konstytucyjnymi. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wcześniej wyroku z dnia 20 marca 2006 roku ( op. cit.), podnosząc, że *„(...) kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie (...) Istotne znaczenie w takich wypadkach mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji”*.

Główną osią sporów i dyskusji wokół kolizji wymienionych zasad jest ustalenie, czy prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne powinno być chronione w takim samym zakresie, jak prawa innych osób, niepełniących takich funkcji. Z jednej strony, należy wziąć pod uwagę fakt, że osoby pełniące funkcje publiczne nie powinny być dyskryminowane, gdyż art. 47 Konstytucji odnosi się do wszystkich obywateli. Z drugiej jednak strony, uczestnictwo w życiu publicznym, a zwłaszcza uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej, nakłada na nie szczególne zobowiązania. Wymienić w tym kontekście należy przede wszystkim zobowiązanie do podejmowania działań, co do których obywatele nie powinni mieć wątpliwości, że są uczciwe i mają na celu dobro publiczne. Z uwagi na fakt, że sfera prywatna i publiczna w życiu tych osób mogą się przenikać, obywatele powinni mieć możliwość wglądu w niektóre przynajmniej aspekty ich zachowań prywatnych lub sytuacji o zwykłym prywatnym charakterze. Jest to niezbędne, by mieć pewność, że to, co w nich złe lub naganne, albo groźne dla życia publicznego (np. bardzo zły stan zdrowia) nie będzie rzutować na publiczną sferę działań tych osób. Stąd też ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne nie musi, a nawet nie powinna być tak szczelna, jak osób, które nie pełnią takich funkcji (vide - Piotr

Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008, s. 115).

Konflikt między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne jest nieuchronny. Ze względu na ustrojowy charakter prawa do informacji publicznej zasadą jest bowiem dostęp do informacji, a wyjątkiem ograniczenie. Z uwagi na cel prawa do informacji należy uznać, że granice podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia tego prawa, wyznaczone w kwestionowanym przepisie, spełniają wymogi niezbędności, przydatności i proporcjonalności. Prywatność osób pełniących funkcje publiczne musi z natury rzeczy podlegać istotnym ograniczeniom. Trudno bowiem uznać, że prawem do informacji publicznej nie mogą być objęte informacje związane z pełnieniem funkcji publicznych, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, kreując przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zachował należyte proporcje między prawem do informacji publicznej a ochroną prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Analiza art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wskazuje, że zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 13 lipca 2004 roku (sygn. akt K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63), stwierdził, że „osoby pełniące funkcje publiczne muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego”.

Wydaje się oczywiste, że nie można założyć, iż racjonalnie działający ustawodawca konstytucyjny z jednej strony określi wyraźnie i stosunkowo szeroko gwarancje konstytucyjne dla prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, a z drugiej wyłącza z treści tego prawa jego istotny

komponent, odnoszący się do osób pełniących funkcje publiczne w zakresie, w którym realizacja tego prawa dotykałaby elementów sfery prywatnej tych osób. Takie rozwiązanie byłoby dysfunkcjonalne i nie ma podstaw przyjmowania interpretacji art. 61 Konstytucji, która nie dałaby się pogodzić z zasadami racjonalności wykładni. Kształt przepisu art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. uzasadnia kierunek wykładni zmierzającej do poszukiwania w każdym wypadku związku określonej informacji osobowej z pełnioną funkcją. Według Trybunału Konstytucyjnego, „kluczowym problemem związanym z zagadnieniem konstytucyjności wyłączenia, o którym mowa w przywołanym przepisie [art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. – przyp. wł.], jest więc określenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną. Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji. Na gruncie ustawodawstwa zwykłego nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Ustawa w tym zakresie musi posługiwać się zwrotem ogólnym i opisowym, a ocena istnienia związku powinna być dokonywana zawsze *in concreto*. Nie jest przy tym możliwe przyjęcie nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. W każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu, usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego” (przywołany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 roku).

O tym, że osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej godzić się musi z usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (także prywatnym) i przeszłości, wypowiedział się Trybunał

Konstytucyjny również w wyroku z dnia 21 października 1998 roku (sygn. akt K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97). W tym samym duchu kilkakrotnie wypowiadał się także Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. wyroki: z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lingens przeciwko Austrii, sygn. A 103, par.42; z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie Edition Plon przeciwko Francji, sygn. 58148/00, pkt 43 i n. uzasadnienia).

Wnioskodawca uważa ponadto, że niekonstytucyjność art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. wyraża się w niewypełnieniu przez ustawodawcę zobowiązania określonego w art. 61 ust. 4 i w art. 51 ust. 5 Konstytucji, polegającego na takim ukształtowaniu prawa, które zapewniłoby osobie pełniącej funkcję publiczną udział w postępowaniach dotyczących udostępniania informacji z zakresu jej życia prywatnego, związanych z pełnieniem tej funkcji, i jednocześnie możliwość wyrażenia własnego stanowiska w tej sprawie. Zdaniem Wnioskodawcy, brak tego rodzaju regulacji prawnych przesądza o tym, że zakwestionowany przez Niego przepis jest niezgodny z art. 61 ust. 4 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji. Ze stanowiskiem Wnioskodawcy trudno się zgodzić, gdyż z treści art. 51 ust. 5 Konstytucji taki imperatyw dla ustawodawcy nie wynika. Ustęp 5 art. 51 Konstytucji daje swobodę ustawodawcy zwykłemu przy określaniu zasad oraz trybu gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach. Tym samym, art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. jest zgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji, przynajmniej w tej części, w której dotyczy on zasad gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach (w pozostałym zakresie jego normowania ten sam wzorzec musiałby być uznany za nieadekwatny).

Art. 61 ust. 4 Konstytucji w całości nie jest zaś adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż nie zachodzi pomiędzy nim a art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. jakikolwiek związek treściowy. Art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi bowiem, że „[t]ryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Tymczasem zakwestionowany przepis nie dotyczy trybu udzielania informacji – formułuje zasady odnoszące

się do tej materii. Tym samym, art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Na koniec rozważań odnoszących się do punktu pierwszego wniosku warto zauważyć, że osoby pełniące funkcje publiczne nie są pozbawione możliwości dochodzenia swoich roszczeń związanych z ochroną życia prywatnego. Realizacja ich praw może bowiem odbywać się w trybie postępowania cywilnego. Art. 24 § 1 k.c. udziela ochrony przed każdym zachowaniem skutkującym naruszeniem, a nawet stanowiącym jedynie zagrożenie dóbr osobistych, o ile działanie takie lub zaniechanie ma charakter bezprawny.

**W punkcie drugim** Wnioskodawca zauważa, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wyznaczyła precyzyjnie przedmiotowych i podmiotowych granic obowiązywania. Podstawowym jej mankamentem jest brak niezbędnego zharmonizowania z innymi obowiązującymi ustawami regulującymi dostęp do określonych danych. Taki stan prawny - zdaniem Wnioskodawcy - prowadzi do nakładania się kompetencji różnych organów władzy publicznej i procedur związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Art. 1 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że jej *„przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.”* Oznaczałoby to – i słusznie – że inne ustawy szczególne, regulujące odmienny tryb dostępu do określonych kategorii informacji, korzystają z domniemania pierwszeństwa względem unormowań zawartych w u.d.i.p., czemu wyraz dał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w przywołanym przez Wnioskodawcę wyroku z dnia 13 czerwca 2006 roku (II SA/Wa 2016/05), stwierdzając, że u.o.d.o. jest szczególną regulacją w stosunku do u.d.i.p., zaś organem władnym, a jednocześnie zobowiązanym do rozstrzygnięcia, czy doszło do jej naruszenia, jest Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Wnioskodawca podziela ten pogląd, ale jednocześnie przywołuje inne wyroki sądów administracyjnych,

które odmiennie interpretują przepisy u.d.i.p., dając jej prymat względem przepisów innych ustaw, regulujących dostęp do różnych kategorii informacji. Przytoczone przez Wnioskodawcę argumenty dotyczą jednak oceny samego stosowania przepisów ustawowych, a nie ich treści, badanej pod kątem zgodności z Konstytucją. Choć Wnioskodawca wymienił przepisy u.d.i.p. wymagające ich zbadania pod kątem zgodności z przywołanymi przez siebie konstytucyjnymi wzorcami kontroli, to jednak nie wsparł swojego wniosku konkretnymi argumentami, przemawiającymi za niekonstytucyjnością zakwestionowanych przepisów. Wnioskodawca zakwestionował art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 3 ust. 1 i ust. 2, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. uznając, że są one niezgodne z art. 2, art. 7, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji. Nie wskazał jednak, na czym ma polegać niezgodność każdego z zakwestionowanych przepisów ustawowych z każdym z przywołanych konstytucyjnych wzorców kontroli. Wniosek w tej części zawiera wyłącznie stwierdzenia sformułowane w sposób ogólny (bez uzasadnienia), uniemożliwiający jego merytoryczną ocenę w tym zakresie. Wobec brzmienia art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który wśród wymagań formalnych wymienia „uzasadnienie przedstawionego zarzutu z powołaniem na jego poparcie”, stwierdzić należy, iż w tej części wniosek nie spełnia warunku, od którego uzależnione jest jego rozpoznanie. W związku z tym, że rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego przez Wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności jest niedopuszczalne, postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

**W punkcie trzecim** wniosku jego Autor sformułował zarzut niezgodności art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.i.p. z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji w zakresie, w jakim wymienione przepisy ustawowe nie zawierają legalnych definicji pojęć: „organ władzy publicznej” oraz „osoba

pełniącą funkcję publiczną”, a także w zakresie, w jakim obejmują regulacjami prawnymi tej ustawy Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

Z treści przedstawionego uzasadnienia wynika, że argumentacja wspierająca sformułowany zarzut odnosi się wyłącznie do art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Nie odnosi się natomiast do art. 4 ust. 1 pkt 2 – 5 i ust. 2 oraz do art. 5 ust. 3 u.d.i.p. Z uwagi na przywołaną już wcześniej treść art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdzić należy, że w tej części rozstrzygnięcie zarzutu niekonstytucyjności jest niedopuszczalne i postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Kontroli poddany powinien zostać zatem wyłącznie art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Odnosząc się do zarzutu, sformułowanego w punkcie trzecim wniosku, nie można zgodzić się z prezentowanym w nim poglądem, że brak w ustawie o dostępie do informacji publicznej legalnych definicji takich pojęć, jak „osoba pełniąca funkcję publiczną” (wymieniona w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) oraz „organ władzy publicznej” (wymieniony w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.i.d.p.) powoduje bezradność adresata normy nakazującej ujawnienie informacji publicznej, który jest zdany na własną interpretację wymienionych powyżej nieostrych pojęć. Wnioskodawca niesłusznie uważa, że, w tym zakresie, zakwestionowane przez Niego - wymienione powyżej - przepisy, zawierające te pojęcia (bez zdefiniowania), są niezgodne z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zawierają, tak samo jak ustawa, pojęcia „organów władzy publicznej” i „osób pełniących funkcje publiczne”, ale ta niezgodność przepisów ustawowych z przywołanymi wzorcami kontroli miałyby - zdaniem Wnioskodawcy – polegać na tym, że ustawodawca nie wypełnił treścią norm i pojęć zawartych w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a ograniczył się wyłącznie do ich powtórzenia.



Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki: z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76), pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne. Oznacza to, że pojęć konstytucyjnych nie można sprowadzać do treści wynikających z ich rozumienia na gruncie ustaw zwykłych. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie.

Trybunał Konstytucyjny, w cytowanym wcześniej wyroku z dnia 20 marca 2006 roku (sygn. akt K 17/05), wypowiedział się w sposób niebudzący wątpliwości co do interpretacji pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną” na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, „chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej) w taki sposób, że sprawowanie przez nie funkcji lub stanowisk jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny”.

Mając na uwadze powyższe argumenty, stwierdzić należy, że art. 4 ust. 1 pkt 1 (zawierający pojęcie „organy władzy publicznej”) oraz art. 5 ust. 2 (zawierający pojęcie „osoby pełniące funkcje publiczne”) u.d.i.p., w zakresie, w jakim nie zawierają legalnych definicji wymienionych pojęć, są zgodne z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji, z uwagi na brak związku treściowego pomiędzy normami zakwestionowanymi z przywołanym wzorcem kontroli. Art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi bowiem, że „[t]ryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w

odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Art. 61 ust. 4 Konstytucji nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli w tym zakresie, gdyż nie odnosi się w ogóle do zakresu treściowego pojęć „organ władzy publicznej” i „osoby pełniące funkcje publiczne”.

Wnioskodawca zarzucił także niezgodność art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z art. 61 ust. 4 Konstytucji w zakresie, w jakim te kwestionowane przepisy ustawowe obejmują swoją regulacją Sejm i Senat. Art. 4 ust. 1 u.d.i.p. wymienia bowiem, pośród podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej w trybie tej ustawy, „organy władzy publicznej”. Pojęcie „organy władzy publicznej” obejmuje również Sejm i Senat. Tymczasem art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi, że w odniesieniu do Sejmu i Senatu tryb udzielania informacji określają ich regulaminy.

Stwierdzić należy, że pomiędzy art. 4 ust. 1 pkt 1 a art. 61 ust. 4 Konstytucji nie zachodzi niezbędny związek treściowy. Kwestionowany przepis określa bowiem podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, i tej materii dotyczy sformułowany zarzut, nie odnosi się natomiast do trybu udostępniania informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji. Tak więc art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., w opisanym powyżej zakresie, nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Brak jest także związku treściowego pomiędzy art. 5 ust. 2 u.d.i.p., określającym zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej, a art. 61 ust. 4 Konstytucji, który dotyczy jedynie trybu udzielania informacji, co upoważnia do stwierdzenia, że wymieniony przepis ustawowy nie jest niezgodny z przywołanym wzorcem kontroli.

**W punkcie czwartym** wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego sformułował zarzut niezgodności całej u.d.i.p. z art. 5 ust. 1 i z art. 6 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 EKPC oraz z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji, w zakresie, w jakim kwestionowana ustawa nie reguluje elementów lub faz postępowania w sprawach z wniosków uznawanych przez

osoby zainteresowane za wnioski w rozumieniu jej art. 10 ust. 1 w sposób, który - co należy przypomnieć - gwarantowałby:

- a) adresatom tych wniosków, przykładowo wymienionym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p., określanym jako „władze publiczne”, „organy władzy publicznej” lub „osoby pełniące funkcje publiczne”, podejmowanie określonych wprost w ustawie działań, jakie ograniczą ryzyko formułowania pod ich adresem zarzutu beczynności lub przewlekłości postępowania, a także zarzutu popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. bądź w art. 51 u.o.d.o., a nadto pozwolą im na podjęcie efektywnej obrony przed właściwym sądem w wypadku pojawienia się tego rodzaju zarzutów,
- b) podmiotom występującym z tego rodzaju wnioskami możliwość bezpośredniego poddania ocenie sądu administracyjnego lub sądu cywilnego udzielonej odpowiedzi, stanu beczynności lub przewlekłości postępowania adresatów takich wniosków, bez konieczności formułowania zarzutu popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a także bez konieczności uprzedniego uzyskania postanowienia o odrzuceniu skargi lub pozwu ze względu na brak drogi sądowej przez, odpowiednio, sąd administracyjny lub sąd cywilny,
- c) adresatom wniosków, podmiotom występującym z wnioskami oraz sądom rozpoznającym skargi na beczynność lub przewlekłość postępowania w sprawach o udostępnienie informacji uznawanej przez wnioskodawców za publiczną i za podlegającą udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie, a także rozpoznającym akty oskarżenia z zarzutem popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. lub w art. 51 u.o.d.o., możliwość precyzyjnego ustalenia początku i zakończenia biegu terminu na przeprowadzenie postępowania wstępnego i zasadniczego w sprawach tego rodzaju wniosków.

Wnioskodawca, formułując ten zarzut, nie odniósł się do treści któregokolwiek z przywołanych wzorców kontroli. Tym samym nie wykazał, na czym miałyby polegać niezgodność regulacji ustawowej z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Brak uzasadnienia przedstawionego zarzutu wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie, wymaganego przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uniemożliwia jego merytoryczne rozpoznanie. Rozstrzygnięcie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny tak sformułowanego przez Wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności jest niedopuszczalne i dlatego w tej części postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

**W punkcie piątym** wniosku sformułowany został zarzut niezgodności u.d.i.p. z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC oraz z art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5, a także z art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji, w zakresie, w jakim ustawa nie przewiduje trybu umożliwiającego anonimizację danych dotyczących sfery prywatnej, zawartych w dokumentach urzędowych, podlegających udostępnieniu przez podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się zaniechanie prawodawcze i pominięcie prawodawcze. „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 pominął, 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. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

Wnioskodawca nie podał argumentów przemawiających za tym, że mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym (a nie z zaniechaniem prawodawczym), które uzasadniałoby kontrolę zakwestionowanej regulacji prawnej. Wnioskodawca nie przeprowadził również analizy zgodności zakwestionowanej ustawy z przywołanymi wzorcami kontroli. Całe uzasadnienie w tym zakresie sprowadza się do jednego zdania zawierającego stwierdzenie, że „zważywszy na treść art. 61 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji reguły takiej anonimizacji, sposób, a także jej zakres, powinny zostać określone w akcie ustawodawczym”. Tym samym, nie został spełniony warunek formalny określony w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wobec braku, wymaganego w tym przepisie, uzasadnienia przedstawionego zarzutu, rozstrzygnięcie jego niekonstytucyjności w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne i postępowanie w tej części powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

**W punkcie szóstym** Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC oraz z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji, w zakresie, w jakim pozwalają administratorom danych osobowych na udostępnianie takich danych „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p., z zastosowaniem regulacji w niej zawartych, z możliwością dalszego ich przetwarzania przez „każdego” w ramach ponownego wykorzystania informacji publicznej w trybie i na zasadach określonych w

rozdziale 2a u.d.i.p., bez zgody i udziału osób, których dane osobowe miałyby podlegać udostępnieniu i dalszemu ich przetwarzaniu.

Uzasadnienie wniosku w tej części ogranicza się do stwierdzenia, że ustawodawca, kreując przepisy u.o.d.o., nie wyważył właściwie konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych (prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej), pozostawiając ten problem organom stosującym prawo. Wnioskodawca za „niedopuszczalne w świetle zasady pewności prawa” uznał także odesłanie do przepisów innych ustaw, zawarte w art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o.

Tak jak w poprzednich dwóch punktach, Wnioskodawca nie przedstawił jakichkolwiek argumentów, pozwalających na merytoryczne rozpoznanie sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności. Wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego skonfrontowania normy będącej przedmiotem kontroli z każdym wskazanym wzorcem kontroli. „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Mając na uwadze brak uzasadnienia przedstawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie, od którego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uzależnia merytoryczne rozpoznanie wniosku, stwierdzić należy, że w tej części rozstrzyganie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne i postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy.

**W punkcie siódmym** Wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności art. 51 ust. 1 i ust. 2 u.o.d.o. oraz art. 23 u.d.i.p. z art. 5 ust. 1, art. 7 i art. 8 ust. 2

EKPC oraz z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 51 ust. 2 i ust. 5, a także z art. 61 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Niezgodność ta - zdaniem Wnioskodawcy – miałyby się wiązać z odesłaniami do uregulowań szczególnych, zawartych w art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz w art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., a także z otwartym katalogiem podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji (w świetle art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p.) i brakiem definicji pojęć: „organy władzy publicznej”, „osoby pełniące funkcje publiczne” i „władze publiczne”.

Z treści lakonicznie przedstawionego uzasadnienia wynika jednak, że argumentacja, wspierająca sformułowany zarzut, ograniczyła się do przeprowadzenia analizy art. 23 u.d.i.p. pod kątem zgodności z art. 7 EKPC oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie przeprowadził natomiast analizy zgodności zakwestionowanego art. 23 u.d.i.p. z art. 5 ust. 1 i art. 8 ust. 2 EKPC oraz z art. 2, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz z art. 61 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Nie uzasadnił także, na czym polega niezgodność art. 51 ust. 1 i ust. 2 u.o.d.o. ze wszystkimi przywołanymi wzorcami kontroli w kontekście odesłań do art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o.

Z uwagi na powoływaną uprzednio wielokrotnie treść art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdzić należy, że w tej części rozstrzyganie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne i z tego powodu postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Kontroli poddany powinien być zatem wyłącznie art. 23 u.d.i.p. i tylko pod kątem zgodności z art. 7 EKPC oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowany przez Wnioskodawcę art. 23 u.d.i.p, jest przepisem karnym, który stanowi: *„Kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”*.

Wnioskodawca uważa, że przepis ten narusza zasadę *nullum crimen sine lege* poprzez brak precyzyjnych znamion czynu zabronionego. Według

Wnioskodawcy, źródłem błędnie skonstruowanego przepisu karnego jest otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji (zawarty w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p.), a także brak legalnych definicji pojęć: „organy władzy publicznej”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „władze publiczne”.

Z zasady *nullum crimen sine lege* doktryna wywodzi skierowany bezpośrednio do ustawodawcy postulat maksymalnej określoności tworzonych typów przestępstw (zasada szczegółowa – *nullum crimen sine lege certa*). W tym przypadku - zdaniem Wnioskodawcy - ustawodawca tego postulatu nie wypełnił, pozostawiając organom stosującym prawo nieograniczone możliwości dokonywania rozszerzającej wykładni pojęć, niezdefiniowanych w ustawie.

Wyrażony w tym zakresie pogląd Wnioskodawcy nie zasługuje na uwzględnienie. Ustawodawca nie posłużył się bowiem w tym przepisie pojęciami nieprecyzyjnymi. Nie można też powiedzieć, że przepis ten zawiera ogólnikowe normy blankietowe.

Wnioskodawca uważa jednak, że wątpliwości związane z konstytucyjnością art. 23 u.d.i.p., dotyczą otwartego katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji i pojęć „organy władzy publicznej” oraz „osoby pełniące funkcje publiczne”, które nie zostały zdefiniowane w ustawie. Według Wnioskodawcy, tego rodzaju zaniechanie ze strony ustawodawcy powoduje, że to organ stosujący prawo będzie decydował, czy dana osoba może być podmiotem przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p.

Argumentacja Wnioskodawcy w tym zakresie nie zasługuje na uwzględnienie. Wymienione wyżej pojęcia są pojęciami konstytucyjnymi, mającymi znaczenie autonomiczne i niewymagającymi zdefiniowania na poziomie ustaw zwykłych, o czym już napisano w niniejszym stanowisku - we fragmencie odnoszącym się do punktu trzeciego wniosku.

Reasumując, stwierdzić należy, że art. 23 u.d.i.p. jest zgodny z art. 7 EKPC i z art. 42 ust. 1 Konstytucji.



W punkcie ósmym Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przepisów art. 113 § 1, art. 133 § 1 oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie, w jakim pozwalają sądowi administracyjnemu na przystąpienie do wyrokowania i uwzględnienie skargi (na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, lit. b lub lit. c, art. 145 § 1 pkt 2, art. 145 § 1 pkt 3, art. 145 § 2, art. 146 § 1 i § 2, art. 147 § 1 wymienionej ustawy) na określone w niej działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania organu władzy publicznej poddanego kontroli sądu, z możliwością wyjścia w orzeczeniu poza zarzuty i wnioski skargi lub powołaną w niej podstawę prawną, bez przyznania organowi władzy publicznej prawa ustosunkowania się - przed zamknięciem rozprawy - do niepodniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do niewskazanej podstawy prawnej. Zdaniem Wnioskodawcy, brak odpowiedniej regulacji prawnej w tym zakresie narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej, wywiedzionej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a przez to także ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, sformułowaną w art. 2 Konstytucji.

Pogląd wyrażony przez Wnioskodawcę w tym zakresie jest poglądem odosobnionym. Sprawiedliwość proceduralna, jako element prawa do sądu, przysługuje obywatelom i innym podmiotom prywatnym. Beneficjentem tego prawa nie są organy władzy publicznej, kontrolowane przez sądy administracyjne z inicjatywy obywateli. Art. 45 ust. 1 Konstytucji deklaruje prawo każdego (osoby fizycznej i prawnej, obywatela polskiego i cudzoziemca) do sądu i do sprawiedliwego rozpoznania jego sprawy. Artykuł ten, przywołany przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli, umieszczony został w rozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa osobiste”.

Zakwestionowane przez Wnioskodawcę normy, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości ustosunkowania się przez organy władzy publicznej, przed zamknięciem rozprawy, do niepodniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do niewskazanej w niej podstawy prawnej zaskarżenia, są zgodne

z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarazem, skoro zakwestionowane normy nie naruszają sprawiedliwości proceduralnej, wywiedzionej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, to, tym samym, nie naruszają zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej.

**Odnosząc się do punktu dziewiątego i dziesiątego** wniosku (opisanych we wstępnej części uzasadnienia niniejszego stanowiska), w których sformułowano zarzuty braku zgodności zakwestionowanych norm z przywołanymi wzorcami kontroli, stwierdzić należy, że brak jakiegokolwiek uzasadnienia, wymaganego zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, powoduje, iż ich merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie w przedmiocie niekonstytucyjności zakwestionowanych norm jest niedopuszczalne. Wobec brzmienia art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego