

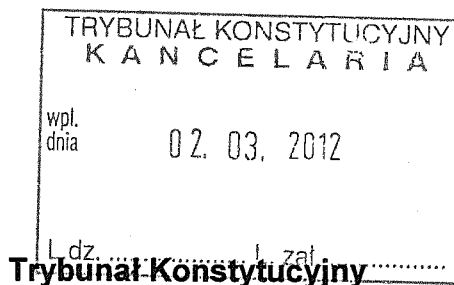


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 2 marca 2012 r.

Sygn. akt K 33/11

BAS-WPTK-2197/11



Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 października 2011 r. (sygn. akt K 33/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 4 lit. a 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) 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 ze zm.),

2) art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

— są niezgodne z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są art. 1 pkt 4 lit. a i b ustawy 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, dalej: ustawa zmieniająca). Kwestionowane przez Prezydenta regulacje wprowadzają zmiany do 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.), polegające na dodaniu do niej nowego ust. 1a w art. 5 oraz nadaniu nowego brzmienia art. 5 ust. 3.

Po nowelizacji art. 5 ust. 1a oraz ust. 3 u.d.i.p. otrzymały następujące brzmienie:

art. 5 ust. 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”;

art. 5 ust. 3: „Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 1a i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji”.

2. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy określają nowe podstawy odmowy udzielenia informacji publicznej. W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej odmowa taka mogła nastąpić w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich była związana z ochroną informacji niejawnych i innych chronionych ustawowo tajemnic (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.), druga – z potrzebą ochrony prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Ze względu na dodanie ust. 1a w art. 5 powyższy katalog został poszerzony o sytuację, gdy udostępnienie informacji osłabiłoby zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej bądź Skarbu Państwa w materiach określonych w art. 5 ust. 1a u.d.i.p, bądź też utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniach sądowych. Wystąpienie tych okoliczności, zgodnie ze zmienionym art. 5 ust. 3 u.d.i.p., stanowi jednocześnie podstawę ograniczenia dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa.

Nadmienić należy, że nominalnym celem ustawy zmieniającej była transpozycja do polskiego systemu prawnego 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 grudnia 2003 r.), a także – dodatkowo – wprowadzenie „innych zmian” do u.d.i.p, „które wykraczają poza dyrektywę 2003/98/WE” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 4434/VI kad.). Zmiany wprowadzone przez zakwestionowane we wniosku przepisy ukierunkowane zostały natomiast, zgodnie z intencją senatorów wnoszących przedmiotowe poprawki, na poprawę zdolności negocjacyjnej Skarbu Państwa oraz bezpieczeństwo Państwa (por. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 14 września 2011 r., s. 69).

3. Z uwagi na charakter zarzutów wnioskodawcy, których przedmiotem są uchybienia proceduralne w postępowaniu ustawodawczym (w rezultacie którego art. 5 ust. 1a i ust. 3 u.d.i.p. otrzymały obecne brzmienie), szczegółowe omówienie treści kwestionowanych regulacji, jak również ocena ich trafności, celowości i przede wszystkim zgodności z ustawą zasadniczą co do *meritum* (według kryteriów materialnoprawnych), pozostaje poza zakresem niniejszego postępowania. W swoim piśmie procesowym – zgodnie z konwencją przyjętą we wniosku Prezydenta – Sejm

skupia się na analizie przebiegu postępowania ustawodawczego (zob. dalej pkt V stanowiska).

## II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z *petitum* wniosku, przedmiot kontroli stanowią przepisy zmieniające (nowelizujące), których celem jest dodanie nowego przepisu (art. 5 ust. 1a) w u.d.i.p., jak i zmiana brzmienia jednego z obowiązujących przepisów (art. 5 ust. 3). Należy uznać, że zakreślony w powyższy sposób przedmiot kontroli ma związek z charakterem zarzutów wnioskodawcy, które odnoszą się bezpośrednio do trybu uchwalenia ustawy zmieniającej (konkretnie – art. 1 pkt 4 lit. a i b tej ustawy), nie zaś skutków materialnoprawnych, jakie ustawa ta wywołuje.

W myśl art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Ocena dochowania trybu wydania kontrolowanego aktu (zawartych w nim przepisów) ma na celu stwierdzenie, czy akt ten (np. ustawa nowelizująca) został wydany (uchwalony) w procedurze wyznaczonej przepisami prawa. W rozpatrywanej sprawie zarzuty dotyczące niezgodności proceduralnej teoretycznie mogą odnosić się do art. 1 pkt 4 lit. a i b ustawy zmieniającej lub do art. 5 ust. 1a i ust. 3 u.d.i.p. Należy przy tym nadmienić, że w sensie materialnoprawnym wspomniane przepisy zostały już „skonsumowane”, co nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej (tj. w dniu 29 grudnia 2011 r.) i dodaniem ust. 1a w art. 5 u.d.i.p. oraz zmianą brzmienia ust. 3 w art. 5 u.d.i.p. (ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje w nowym, zmienionym kształcie normatywnym).

2. Analiza orzecznictwa dowodzi, że w wypadku zarzutów proceduralnych (kompetencyjnych) Trybunał Konstytucyjny uznaje swoją kognicję do kontroli zarówno przepisów zmieniających, jak i przepisów zmienionych. Statystycznie częściej sąd konstytucyjny poddawał jednak kontroli przepisy zmieniające, także w sytuacji, gdy weszły one w życie przed wydaniem orzeczenia (tak w wydanych w pełnym składzie wyrokach TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02;

24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02; analogicznie w wyroku TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05; zob. jednak inaczej: wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07).

W świetle powyższego można przyjąć, że wskazane przez wnioskodawcę art. 1 pkt 4 lit. a i b. ustawy zmieniającej stanowią adekwatny przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu.

### **III. Zarzuty wnioskodawcy**

1. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej wnioskodawca poprzedził przedstawieniem przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie dotyczącym kwestionowanych przepisów. Jak wskazał, wniesiony do Sejmu z inicjatywy Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4434/VI kad.) przewidywał m.in. możliwość czasowego ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w enumeratywnie wskazanych przypadkach (m.in. co do stanowisk sporządzonych na potrzeby dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz instrukcji negocjacyjnych dla przedstawicieli organów administracji rządowej uczestniczących w pracach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej) ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 1 pkt 6 projektu ustawy zmieniającej). Przepis ten nie został jednak uwzględniony w sprawozdaniu komisji sejmowej rozpatrującej projekt, propozycje jego przywrócenia nie były również sygnalizowane na etapie drugiego czytania. Uchwalona przez Sejm 31 sierpnia 2011 r. ustawa nie przewidywała zatem wprowadzenia regulacji pozwalającej na czasowe ograniczenie dostępu do informacji publicznej.

W trakcie rozpatrywania ustawy przez Senat zaproponowane zostały poprawki, zmierzające do przywrócenia do u.d.i.p. regulacji umożliwiających czasowe ograniczenie dostępu do informacji, w istotnym stopniu zbieżne z pierwotnym przedłożeniem Rady Ministrów. Mimo negatywnego stanowiska senackiej komisji stosowne poprawki – jako jedyne – zostały przyjęte w uchwale Senatu z 14 września 2011 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych

rekomendowała odrzucenie wniesionych poprawek. Wniosek w tym zakresie nie uzyskał jednak wymaganej większości, w związku z czym ostateczny tekst ustawy zmieniającej obejmował również art. 1 pkt 4, dodający do u.d.i.p. nowy art. 5a.

2. Przechodząc do uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności, wnioskodawca stwierdził, że procedura wprowadzenia zmian w u.d.i.p. budzi wątpliwości konstytucyjnoprawne. Treść poprawek wnoszonych przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji podlega ograniczeniom – musi pozostawać w związku z zakresem spraw normowanych w ustawie uchwalonej przez Sejm (szerokość regulacji). Tym samym poprawki Senatu muszą mieścić się w ramach przedmiotowych wyznaczonych ustawą uchwaloną przez Sejm. W dalszej kolejności Prezydent wskazał odrębności między dwiema regulowanymi w Konstytucji instytucjami odnoszącymi się do postępowania ustawodawczego – inicjatywą ustawodawczą oraz poprawką do ustawy. Instytucja poprawek senackich pełni funkcję uboczną (wtórna) w stosunku od instytucji inicjatywy ustawodawczej. Z tego względu wykładania przepisów konstytucyjnych odnoszących się do poprawek musi być dokonywana w sposób, który nie będzie prowadził do zatarcia odrębności między instytucją poprawki i inicjatywy ustawodawczej. Senat wnosi poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm, w konsekwencji mogą się one odnosić wyłącznie do spraw regulowanych tą ustawą. Poprawka przewidująca uzupełnienie ustawy o treści dotychczas nieregulowane będzie stanowić zatem formę ukrytej inicjatywy ustawodawczej i jako taka jest niedopuszczalna. W sposób szczególny dotyczy to sytuacji, gdy ustawa uchwalona przez Sejm jest ustawą nowelizującą („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” – wniosek, s. 9).

3. Na tym tle wnioskodawca odniósł się do przebiegu prac nad zakwestionowanymi przepisami. Jak wskazał, ustawa zmieniająca uchwalona przez Sejm 31 sierpnia 2011 r. nie przewidywała instytucji czasowego ograniczenia dostępu do informacji publicznej, ani w formie zaproponowanej w pierwotnym przedłożeniu rządowym, ani w formie pokrewnej bądź nawet całkowicie innej.

Dlatego Senat nie mógł zaproponować do ustawy uchwalonej przez Sejm, w formie poprawek, zmian wprowadzających czasowe ograniczenie dostępu do takich informacji. Proces legislacyjny dotyczący tej ustawy w opisanym kształcie wykracza – konkluduje wnioskodawca – poza dopuszczalne ramy poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (naruszenie art. 121 ust. 2 Konstytucji), jak również stanowi ukrytą formę wykonywania inicjatywy ustawodawczej, która wymaga rozpatrzenia wniesionych projektów ustaw w szczególnej procedurze (naruszenie art. 118 ust. 1 Konstytucji).

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

1. Wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, w brzmieniu:

- art. 118 ust. 1: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”;
- art. 121 ust. 2: „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”.

2. Artykuł 118 ust. 1 Konstytucji określa krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw (inicjatywa ustawodawcza), zaliczając do niego posłów, Senat, Prezydenta oraz Radę Ministrów. Katalog ten, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji, obejmuje ponadto grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Liczbę posłów, którym przysługuje inicjatywa, konkretyzują przepisy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, dalej: Regulamin Sejmu) – jest to grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa z wyjątkiem komisji śledczej (por. art. 32 ust. 2 oraz art. 136e Regulaminu Sejmu). Z kolei wniesienie projektu przez Senat oraz Radę Ministrów wymaga podjęcia przez te organy stosownej uchwały.

Częściowo odmiennie ustrojodawca określił podmioty, którym przysługuje prawo wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji (por. art. 235 ust. 1 Konstytucji).

Podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą może wnieść projekt obejmujący dowolne materie, chyba że w danym przypadku inicjatywa ustawodawcza jest zastrzeżona na rzecz Rady Ministrów (por. art. 221 Konstytucji).

Określenie na szczeblu konstytucyjnym podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej wywołuje dwie istotne implikacje. Po pierwsze, tylko podmioty wskazane w art. 118 ust. 1-2 Konstytucji mogą skutecznie inicjować postępowanie ustawodawcze (które zawsze rozpoczyna się w Sejmie); przedłożenia zawierające propozycje przepisów, ale pochodzące od innych podmiotów, nie mogą być traktowane jako projekty wszczynające postępowanie ustawodawcze. Po drugie, realizacja inicjatywy ustawodawczej aktualizuje po stronie Sejmu obowiązek rozpatrzenia wniesionego projektu, co jednak nie jest tożsame ani z samym uchwalaniem ustawy, ani też z jej uchwaleniem w treści zgodnej z wniesionym projektem.

Szczegółowe wymogi dotyczące projektu ustawy określa – fragmentarycznie – Konstytucja, w szerszym natomiast stopniu Regulamin Sejmu. Artykuł 118 ust. 3 Konstytucji wymaga, aby wnioskodawca przedstawił skutki finansowe związane z uchwaleniem wniesionego projektu. Z kolei art. 34 ust. 2-4b Regulaminu Sejmu określa wymogi, które musi spełniać uzasadnienie projektu ustawy. Przyjmuje się ponadto, że projekt powinien być sformułowany w postaci normatywnej, z uwzględnieniem przyjętych zasad legislacyjnych odnoszących się do aktów normatywnych (por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Podmiotom wyposażonym w inicjatywę ustawodawczą Konstytucja przyznaje dwa dalsze uprawnienia w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie. Po pierwsze – mogą one zgłaszać poprawki do wniesionego przez siebie projektu (art. 119 ust. 2), po drugie – przysługuje im prawo wycofania projektu najpóźniej do zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4).

3. Artykuł 121 ust. 2 Konstytucji, stanowiący pierwszoplanowy wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu, określa uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Aktualizują się one po uchwaleniu ustawy przez Sejm i przekazaniu



jej Senatowi, obejmując prawo Senatu do przyjęcia ustawy bez zmian, uchwalenia poprawek oraz odrzucenia ustawy w całości.

Uchwałę realizującą kompetencje określone w art. 121 ust. 2 Konstytucji Senat podejmuje większością głosów w ciągu 30 dni (odmiennie w przypadku ustawy wniesionej w trybie pilnym oraz ustawy budżetowej – por. odpowiednio art. 123 ust. 3 oraz art. 223 Konstytucji). Szczegółowy tryb podjęcia uchwały określa uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm., dalej: Regulamin Senatu). Brak podjęcia uchwały we wskazanym terminie jest równoznaczne z uznaniem ustawy za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Odmienne uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym kształtują się w przypadku ustawy o zmianie Konstytucji (por. art. 235 Konstytucji) oraz ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (por. art. 90 ust. 2 Konstytucji). Natomiast w postępowaniu w sprawie ustawy budżetowej Senatowi nie przysługuje uprawnienie do odrzucenia ustawy w całości (por. art. 223 Konstytucji).

Z uwagi na treść podniesionych zarzutów, bliższej analizy wymaga wynikające z art. 121 ust. 2 Konstytucji uprawnienie Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm.

Dopuszczalny zakres przedmiotowy poprawek Senatu stanowi przedmiot ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnicza koncepcja zakresu poprawek senackich została spetryfikowana jeszcze na tle orzecznictwa sprzed wejścia w życie obecnej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 listopada 1993 r. (sygn. akt K 5/93) wskazywał, że w procedurze ustawodawczej Senat nie zajmuje pozycji izby równorzędnej Sejmowi. Artykuł 17 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) przyznawał Senatowi uprawnienie do wniesienia poprawek do tekstu ustawy, z czego wynikał wyraźnie ograniczony treściowo zakres tych poprawek. Mogły one odnosić się wyłącznie do materii, która była przedmiotem regulacji w ustawie uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi do rozpatrzenia. Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadku ustaw nowelizujących, kiedy Senat jest uprawniony wyłącznie do proponowania poprawek

odnoszących się do tekstu ustawy nowelizującej. Trybunał podkreślił jednocześnie, że Senat wnosi poprawki w jednej z końcowych faz procesu ustawodawczego. Wyznaczanie szerokich ram poprawek senackich prowadziłoby do groźby nadużywania tej instytucji przez faktyczną realizację w ten sposób prawa inicjatywy ustawodawczej. Powyższe tezy zostały powtórzone w orzeczeniu z 22 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97).

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasowe stanowisko w kwestii poprawek senackich, uzupełniając je zarazem o nowe elementy. Stanowisko wyrażone w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z: 23 lutego 1999 r. (sygn. akt K 25/98), 19 czerwca 2002 r. (sygn. akt K 11/02), 24 czerwca 2002 r. (sygn. akt K 14/02), 20 lipca 2006 r. (sygn. akt K 40/05), 22 maja 2007 r. (sygn. akt K 42/05), 19 września 2008 r. (sygn. akt K 5/07), 4 listopada 2009 r. (sygn. akt Kp 1/08) oraz 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11) pozwala na wskazanie następujących ogólnych uwarunkowań, dotyczących realizacji przez Senat prawa do wnoszenia poprawek:

— odrębność poprawek wnoszonych przez Senat jest pochodną nierównorzędności Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym i decydującej w nim roli Sejmu;

— poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, zaś prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej; prawo wnoszenia poprawek podlega jednocześnie ograniczeniom tak na etapie prac w Sejmie, kiedy poprawki wnoszą posłowie, jak i na etapie prac w Senacie, gdy poprawki są wnoszone przez Senat;

— ograniczony zakres poprawek w odniesieniu do Senatu wynika także stąd, iż poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, że Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale już uchwalonej ustawy;

— uwzględnić należy rozróżnienie pomiędzy „głębokością” a „szerokością” poprawki, zgodnie z którym „głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Należy się przy tym kierować ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich szerokości;

określenie dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości” poprawek winno być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą;

— poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi. W związku z tym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy zupełnie inną treścią. W przeciwnym razie poprawka traktowana będzie jako obejście konstytucyjnych przepisów o inicjatywie ustawodawczej;

— senackie poprawki mogą – w granicach materii objętej ustawą – przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). W sytuacji jednak uchwalenia przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej, alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii nie wyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji

— w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchynienia.

Należy również dodać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po 1997 r. zarysowała się tendencja do restrykcyjnego odczytywania granic dopuszczalności materii poprawek senackich do ustaw nowelizujących inne ustawy. W szczególności w orzeczeniu o sygn. akt Kp 1/08 wskazano, że: „Senat, wnosząc poprawki, nie tylko musi ograniczyć się do tekstu przekazanego mu do rozpatrzenia, ale też nie może zmieniać przyjętej przez projektodawcę *ratio legis*, uzasadniającej zaproponowane rozwiązania i wyznaczającej cel ustawy”. Innymi słowy, według tego stanowiska poprawka, której zakres odpowiadałby zakresowi materii ustawy przekazanej przez Sejm do rozpatrzenia, a której motywy zgłoszenia przez Senat odbiegałyby od motywów uchwalenia ustawy przez Sejm, musiałaby zostać uznana za naruszającą standard konstytucyjny.

Ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymagania dotyczące dopuszczalności poprawek senackich są zasadniczo akceptowane w piśmiennictwie (por. m.in.: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 152 i 154-155; M. Kudej, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 164 i n.; L. Garlicki [w:] *Konstytucja*

*Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 121, s. 12-15), choć jednocześnie nie można pomijać uwag krytycznych w tym względzie (por. np. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 15-16 oraz *tenże*, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 171-172; M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 79).

## V. Analiza zgodności

1. Charakter sformułowanych we wniosku zarzutów wymaga, w pierwszej kolejności, przedstawienia przebiegu postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw.

Przedmiotowy projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów 13 lipca 2011 r. Rozpatrywany był z jednej strony jako projekt pilny (w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji), z drugiej zaś jako projekt mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Wśród jego przepisów zwraca uwagę art. 1 pkt 6, który przewidywał wprowadzenie nowego art. 5a u.d.i.p. Projektodawcy zakładali w nim uzupełnienie nowelizowanej ustawy o regulację stwarzającą – nieznaną do tej pory – podstawę prawną ograniczenia dostępu do informacji publicznej, która odnosiła się do:

— w pkt 1) do stanowisk, opinii, instrukcji lub analiz sporządzonych przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, na potrzeby:

- a) dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w tym komercjalizacji i prywatyzacji tego mienia,
- b) postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,

— w pkt 2) do instrukcji negocjacyjnych oraz uzgodnionych projektów umów międzynarodowych w rozumieniu ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824 oraz z 2010 r. Nr 213, poz. 1395),

— w pkt 3) instrukcji negocjacyjnych dla przedstawicieli organów administracji rządowej uczestniczących w pracach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej i jej organów przygotowawczych.

Możliwość ograniczenia dostępu do powyższych informacji miała charakter czasowy – występowała „do czasu odpowiednio dokonania ostatecznego rozstrzygnięcia, złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem, ostatecznego zakończenia postępowania lub podpisania umowy międzynarodowej, ostatecznego zakończenia prac nad daną kwestią w Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej i jej organach przygotowawczych“ (art. 1 pkt 6 projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 4434/VI kad.). Konstytucyjnym motywem wprowadzenia projektowanego ograniczenia mogła być ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W uzasadnieniu projektu nie powiązано potrzeby uchwalenia art. 1 pkt 6 z podstawowym celem ustawy, czyli implementacją dyrektywy 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. W odniesieniu do poszczególnych informacji, do których dostęp mógłby podlegać ograniczeniom (na podstawie projektowanego art. 5a u.d.i.p.) wskazano natomiast potrzebę ochrony:

a) pozycji negocjacyjnej Skarbu Państwa w procesie komercjalizacji i prywatyzacji, a także „ryzyk procesowych” istniejących po stronie Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej w toku postępowań przed „sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi”, przy czym dodatkowo powołano się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego,

b) pozycji negocjacyjnej organów administracji rządowej uczestniczących w negocjacjach dotyczących projektów umów międzynarodowych, przy czym w odniesieniu do ograniczenia dostępu do uzgodnionych projektów umów międzynarodowych dodatkowo powołano się na zwyczaj międzynarodowy,

c) pozycji negocjacyjnej polskiej delegacji uczestniczącej w pracach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej i jej organów przygotowawczych.

Pierwsze czytanie przedmiotowego projektu ustawy odbyło się 26 lipca 2011 r. podczas 301 posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Warto zauważyć, że w toku debaty wyrażono wątpliwość co zasadności wprowadzenia art. 5a u.d.i.p. w proponowanym kształcie (Biuletyn nr 5378/VI kad.). W tym samym dniu została sporządzona opinia prawna sporządzona za pośrednictwem Biura

Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, w której wysunięto zastrzeżenia konstytucyjne wobec ww. przepisu [Grzegorz Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw* (druk 4434)].

W trakcie pierwszego czytania projekt ustawy został przekazany do rozpatrzenia przez nowo utworzoną podkomisję nadzwyczajną. Podkomisja przedstawiła swoje stanowisko w sprawozdaniu z 28 lipca 2011 r. Należy wskazać, że projekt w wersji wypracowanej w toku prac podkomisji nie obejmował już przepisu wprowadzającego art. 5a u.d.i.p. Również inne przepisy projektu nie zakładały wprowadzenia ograniczenia dostępu do informacji publicznej, które odpowiadałoby rozwiązaniu zawartemu w tym przepisie (zob. sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia pilnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4434). Uzasadniając rezygnację z art. 5a u.d.i.p., przewodniczący podkomisji wskazał wątpliwości, jakie powzięli członkowie podkomisji (jednomyślnie) pod wpływem wystąpień przedstawicieli organizacji pozarządowych na posiedzeniach podkomisji (Biuletyn z 305 posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, 17 sierpnia 2011 r., nr 5452/VI kad., s. 3).

W dalszych pracach nad projektem w Sejmie, tzn. w końcowej fazie prac komisyjnych między pierwszym a drugim czytaniem (przeprowadzonych 18 sierpnia 2011 r.), a także podczas drugiego czytania (29 sierpnia 2011 r.) nie powrócono do rozwiązania analogicznego do zawartego w przedłożeniu rządowym (w projektowanym art. 5a u.d.i.p.). W konsekwencji ustawa o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, uchwalona przez Sejm 31 sierpnia 2011 r. nie przewidywała wprowadzenia nowej możliwości ograniczania dostępu do informacji publicznej (por. tekst ustawy uchwalonej w trzecim czytaniu, druk senacki nr 1352/VII kad.).

W toku prac senackich pojawiło się szereg propozycji poprawek do przedmiotowej ustawy (por. stenogram ze wspólnego posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, 14 września 2011 r., zapis stenograficzny nr 2432/VII kad.). Żadna z nich nie została poparta przez komisje senackie, które opowiedziały się za przyjęciem ustawy bez poprawek (por. druki senackie nr 1352a/VII kad., 1352b/VII kad., 1352z/VII kad.). Pomimo to Senat podjął decyzję o poparciu propozycji zgłoszonej jako wniosek mniejszości przez senatora M. Rockiego (83 posiedzenie

Senatu VII kad., 14 września 2011 r., głosowanie nr 163). W rezultacie Senat zgłosił do omawianej ustawy poprawkę, której przedmiotem było dodanie art. 5 ust. 1a oraz nadanie nowej treści art. 5 ust. 3 u.d.i.p. W przekazanym do Sejmu uzasadnieniu Senat stwierdził, że za przyjęciem poprawki przemawia celowość „wykonania” art. 61 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może być ograniczone między innymi ze względu na określoną w ustawie ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa (uzasadnienie uchwały Senatu z 14 września 2011 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 4673/VI kad.). Senat nie odnotował podobieństwa proponowanego rozwiązania do projektowanego art. 5a u.d.i.p., zawartego w pierwotnej wersji projektu ustawy.

Dnia 15 września 2011 r. poprawka senacka została negatywnie zaopiniowana przez sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych (por. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o stanowisku Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 4673), druk sejmowy nr 4678/VI kad.). Warto zwrócić uwagę, że legislator Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu wyraził opinię, że: „[P]oprawka budzi wątpliwości w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego zakresu poprawki, jaka może być zgłaszana przez Senat” (Biuletyn z 317 posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, 15 września 2011 r., nr 5572/VI kad., s. 5). Rozpatrując stanowisko Senatu, Sejm nie odrzucił jednak powyższej poprawki (100 posiedzenie Sejmu VI kad., 16 września 2011 r., głosowanie nr 127), w wyniku czego oba przepisy kwestionowane w przedmiotowej sprawie uzyskały ostatecznie postać zgodną z propozycją senacką.

2. W świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zakresu poprawek senackich należy stwierdzić, że przebieg postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw wywołuje zasadnicze wątpliwości w kwestii dopuszczalności wniesienia przez Senat poprawek polegających na nadaniu obecnego brzmienia art. 5 ust. 1 i ust. 3a u.p.i.p. Treść tych poprawek, odniesiona do brzmienia ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi do rozpatrzenia

w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, przesądza o tym, że muszą być one traktowane jako nowość legislacyjna. Proponowanie przez Senat zmian o takim zakresie przedmiotowym może być realizowane w drodze inicjatywy ustawodawczej, nie zaś za pomocą poprawek.

Podstawowe znaczenie w tym względzie odgrywa wymóg, aby poprawki wniesione przez Senat do ustawy nowelizującej odnosiły się wyłącznie do przepisów zawartych w ustawie uchwalonej przez Sejm, a nie do materii ustawy nowelizowanej. Zakres materii ustawy przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu nie obejmował rozszerzenia katalogu przesłanek ograniczających dostęp do informacji publicznej. Ustawa w wersji przekazanej do Senatu, co do zasady, zawierała przepisy, które – pośrednio lub bezpośrednio – miały na celu dostosowanie u.d.i.p. do dyrektywy 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. Wprowadzenia nowych możliwości ograniczania dostępu do informacji publicznej nie można uznać za wymóg ustanowiony przepisami powyższej dyrektywy, za czym dodatkowo przemawiają przytoczone wcześniej uwagi wnioskodawców projektu ustawy odnośnie do pierwotnie planowanego art. 5a u.d.i.p. Zwraca również uwagę fakt, że Senat, motywując zasadność zgłoszenia poprawki zakładającej wprowadzenie art. 5 ust. 1a oraz nadanie nowej treści art. 5 ust. 3 u.d.i.p., nie nawiązał do żadnego ze wskazywanych przez inicjatorów projektu motywów przyjęcia ustawy. Powołał się natomiast na potrzebę „wykonania” jednej z regulacji konstytucyjnych.

3. Dla oceny dopuszczalności poprawek Senatu do ustawy nowelizującej nie ma znaczenia okoliczność, że zaproponowana w nich materia była zawarta w rządowym projekcie ustawy nowelizującej. Skoro w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zakres dopuszczalnych poprawek senackich jest wyznaczany przez materię ustawy przekazanej przez Sejm, to nieistotne jest, czy zakres materii pierwotnego przedłożenia był szerszy lub czy ewentualne poszerzenie materii projektu było rozważane w toku prac sejmowych. Poprawek senackich nie sposób w takiej sytuacji uznać za propozycję nadania ustawie treści alternatywnej do nadanej przez Sejm w trzecim czytaniu. O alternatywności stanowiska Senatu można mówić wyłącznie wtedy, gdy zakres poprawek odpowiada materii ustawy przekazanej przez Sejm do rozpatrzenia, lecz kształtuje treść przepisów ustawy w sposób odmienny (nawet przeciwstawny) od przyjętego przez Sejm.



4. Zarzut przekroczenia dopuszczalnego zakresu poprawek senackich aktualizuje jednocześnie kwestię naruszenia konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Zbyt szeroki zakres materii poprawek senackich oznacza, że mają one na celu wprowadzenie do ustawy niedopuszczalnej „nowości legislacyjnej”, nieprzewidzianej w ustawie przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu. Tym samym – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – należy przyjąć, że w toku prac legislacyjnych nad przedmiotową ustawą doszło do „obejścia” prawa inicjatywy ustawodawczej, o którym mowa w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Nieodrzućenie przez Sejm zbyt „szerokiej” poprawki Senatu spowodowało bowiem, że w postępowaniu doszło do faktycznego zatarcia granicy między konstytucyjnymi instytucjami inicjatywy ustawodawczej oraz poprawki senackiej.

5. Mając na względzie powyższe uwagi, należy stwierdzić, że art. 1 pkt 4 lit. a i b 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), w zakresie określonym w *petitum* niniejszego pisma, są niezgodne z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz