

Wrocław, 15 marca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący: Stowarzyszenie Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW - ProCollegio, z siedzibą w Warszawie przy ul. Krasnowolskiej 11a, 02-849 Warszawa, wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr 0000297618.

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

Uczestnicy Postępowania:

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

Skarga Konstytucyjna

Działając w imieniu Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół Kolegium MISH UW Pro Collegio (dalej jako: „**Skarżący**”) w oparciu o załączone pełnomocnictwo udzielone zgodnie ze statutowymi zasadami reprezentacji, oświadczam co następuje:

- 1) zaskarżam artykuł 4 ustęp 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm., dalej jako „UDIP”) jako niezgodny z artykułem 61 ustęp 1 i 4 w związku z artykułem 1, artykułem 1, artykułem 2, artykułem 4 ustęp 1 i 2 oraz artykułem 8 ustęp 1, artykułem 31 ustęp 3, artykułem 82 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”),
- 2) wnoszę o stwierdzenie, że art. 4 ustęp 1 UDIP:
 - a) w zakresie w jakim pomija w ustawowym katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej posłów tworzących biura poselskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności poza parlamentem
- jest niezgodny z artykułem 61 ustęp 1 i 4 w związku z artykułem 31 ust. 3 zdanie 1 i 2, artykułem 1, artykułem 4 ust. 1 i 2, artykułem 82 Konstytucji RP,

a ponadto z ostrożności procesowej, w przypadku nie przychylenia się do zarzutu pominięcia ustawodawczego wnoszę o stwierdzenie, że:
 - b) art. 4 ust. 1 UDIP rozumiany w taki sposób, że prawo dostępu do informacji publicznej nie obejmuje posłów tworzących biura poselskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności poza parlamentem jest niezgodny z artykułem 61 ustęp 1 zdanie pierwsze w związku z artykułem 31 ust. 3 i artykułem 2 Konstytucji RP,
- 3) wnoszę o przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w uzasadnieniu skargi na okoliczności tam opisane,
- 4) wnoszę o zwrot kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa radcy prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym według stawek określonych w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu lub w wysokości ustalonej na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej jako „UTK”).

Ponadto wykonując pozostałe obowiązki określone w art. 79 Konstytucji RP i art. 47 UTK oświadczam, że:

- 5) ostateczne, negatywne rozstrzygnięcie o prawie Skarżącego do informacji o działalności posła nastąpiło w drodze postanowienia Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2012 r. o sygnaturze I OSK 2843/12. Postanowienie doręczono Pełnomocnikowi Skarżącego listem poleconym w dniu 17 grudnia 2012 roku.

Uzasadnienie Skargi Konstytucyjnej

1. Legitymacja Skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Skarżący posiada status stowarzyszenia działającego w oparciu o art. 12 Konstytucji RP i przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 – tekst jednolity ze zm.). Skarżące Stowarzyszenie zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000297618. Skarżący posiada osobowość prawną, jest podmiotem prawa prywatnego, w którym nie uczestniczą państwowe osoby prawne lub inne podmioty prawa publicznego.

Zgodnie z § 8 statutu Skarżącego celem stowarzyszenia jest m.in. „*propagowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*” (§ 8 ust. 10 statutu) oraz „*prowadzenie działań nadzorczych zwanych także strażniczymi w stosunku do instytucji dysponujących środkami publicznymi w zakresie w jakim jest to dozwolone dla stowarzyszeń w obowiązującym stanie prawnym*” (§ 8 ust. 11 statutu)¹.

Skarżący zachowuje pełną świadomość, że zgodnie z art. 79 Konstytucji RP „*każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego*”, natomiast osobowość prawną Skarżącego wynikająca z podkonstytucyjnego źródła prawa nie przesądza jeszcze o zdolności do skutecznego wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP podmiotem uprawnionym jest „obywatel” (osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo), co mogłoby sugerować wąski katalog osób uprawnionych na mocy art. 79 Konstytucji RP, aczkolwiek należy przyjąć, że ochrona prawna udzielona osobom prawnym w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest dopuszczalna i uzasadniona, jeśli przyczyni się to do ochrony praw i wolności jednostek zrzeszonych w strukturze określonej osoby prawnej. W ostatecznym rozrachunku

¹ Elektroniczną wersję statutu skarżące Stowarzyszenie opublikowało pod adresem URL <http://www.procollegio.pl/assets/statut.doc> (podaję wg. stanu na dzień złożenia niniejszej skargi listem poleconym).

beneficjentem ochrony prawnej udzielonej na podstawie art. 79 Konstytucji jest człowiek, ew. człowiek posiadający obywatelstwo polskie, obywatelstwo inne niż polskie² lub odznaczający się określonymi cechami rodzajowymi (np. matka, dziecko). W piśmiennictwie nie podejmowano problematyki legitymacji osób prawnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym wolności i praw konstytucyjnych, które Konstytucja RP przyznaje *expressis verbis* obywatelom lub obywatelom polskim. Jednakże w ocenie Skarżącego w niniejszej sprawie zachodzi tzw. odpowiedniość pomiędzy charakterem prawnym skarżącego podmiotu a istotą naruszonego prawa konstytucyjnego (prawo do informacji).

Ocena „informacyjnych” uprawnień osób prawnych prawa prywatnego zależy od uprzedniego ustalenia, czy taka osoba prawna: 1) może być „nositелеm” wolności i praw konstytucyjnych, 2) posiada – zwłaszcza na gruncie art. 79 Konstytucji RP – zdolność do bycia podmiotem konstytucyjnego prawa do informacji. Skarżący uważa, że włączenie osób prawnych prawa prywatnego do kategorii uprawnionych jest ze wszech miar uzasadnione. Idea wykonywania prawa do informacji przez osoby prawne (media lub społecznych *watchdog*ów) pozwala ochronić m.in. tożsamość jednostki, która działając na własną rękę np. niweczyłaby efekty swego śledztwa dziennikarskiego lub zostałaby łatwo poddana stygmatyzacji przez osoby dążące do ukrycia inkryminowanych działań. Nie wolno zapominać, że prawo do informacji jest uprawnieniem „wykrywczym” i w praktyce wywołuje stałe napięcie między suwerenem a funkcjonariuszami państwa, którzy z obawy przed odpowiedzialnością lub z innych pozamerytorycznych względów mogą zdecydować się na obstrukcję praw jednostki. Leszek Garlicki i Paweł Sarnecki wiążą działanie tzw. *public watchdog* głównie z prasą, która powinna pełnić funkcję „publicznego psa strażniczego (*public watchdog*), reagując na wszelkie nieprawidłowości i zapewniając pełną i rzetelną informację”³, jednakże w świetle obywatelskiego obowiązku troski o dobro wspólne i relacji wyznaczonej treścią mandatu przedstawicielskiego nie ma powodów, aby odmawiać takiej roli dobrowolnym zrzeszeniom obywateli (np. fundacjom lub stowarzyszeniom).

Na przewartościowanie zasługuje więc pogląd, że „na tle omawianej regulacji wykluczone wydaje się być rozszerzenie zakresu podmiotowego i objęcie nim również osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych. Zabieg taki zdecydowanie wykracza poza językową formułę wykładni przepisów Konstytucji RP, choć z drugiej strony nie wykraczałby poza *ratio*

² Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 14.

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

legis tej normy. Co więcej, pozwalałby na uniknięcie sztucznego podziału i działań formalnie podejmowanych przez osoby fizyczne w rzeczywistości działające jednak «na zlecenie» osoby prawnej⁴». Warto dodać, że już w 1996 r. bułgarski sąd konstytucyjny dokonał wykładni art. 41 (2) Konstytucji Bułgarii, zbliżonego treściowo do art. 61 Konstytucji RP, by stwierdzić, że prawo dostępu do informacji przysługuje nie tylko "obywatelom", lecz "każdemu".

Zastrzegając pewne odrębności wynikające z nieco odmiennej genezy i funkcji międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, nie sposób pominąć, że w minionej dekadzie Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: "ETPCz") opowiadał się jednak za co raz to szerszą interpretacją pojęcia wolności otrzymywania informacji w aspekcie przedmiotowym i - co szczególnie istotne dla tego fragmentu uzasadnienia miejscu - w aspekcie podmiotowym. W wyroku z 14 kwietnia 2009 r. (*Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*)⁵ dotyczącym naruszenia 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶ ETPCz udzielił ochrony konwencyjnej węgierskiej osobie prawnej. Skarżącemu wiadomo również, że Trybunał Konstytucyjny prowadzi aktualnie odrębne postępowanie wszczęte skargą konstytucyjną Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich dot. niektórych przepisów UDIP, w którym konstytucyjny status skarżącego na gruncie art. 61 Konstytucji RP nie jest kwestionowany.

Odnosząc się do kwestii tzw. interesu osobistego i realnego w niniejszej sprawie, Pełnomocnik podniesie te zagadnienia w kolejnym punkcie uzasadnienia, ponieważ pozwoli to uniknąć zbędnej repetycji tych samych okoliczności faktycznych.

2. Okoliczności świadczące o wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia, wskazanie podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia i uzasadnienie alternatywnego zarzutu niezgodności art. 61 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i 2 Konstytucji RP

Postępowanie zmierzające do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 6 grudnia 2012 roku rozpoczęło się w następujących okolicznościach.

⁴ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda (w:) M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 22–23.

⁵ Skarga nr 37374/05.

⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

W 2011 r. Skarżący - zgodnie ze swoim celem statutowym - przystąpił do monitoringu działalności pozaparlamentarnej posłów Sejmu VI kadencji. Skarżące Stowarzyszenie przygotowało zestaw pytań dotyczących czynności posła wchodzących w zakres sprawowanego mandatu i warunków jego sprawowania, aczkolwiek podejmowanych poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi. Na pierwszej stronie dokumentu Stowarzyszenie wyraźnie wskazało, że *"wnosi – na podstawie artykułu 61 Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. (Dz. U. z 8 października 2001 r.) – o przekazanie w terminie 14 dni odpowiedzi na pytania nr 1, 5-7, 9, 11, 12, 14a, 15a, 16a, 17a 18a, 19a w trybie dostępu do informacji publicznej"*.

Z treści pisma wynikało zatem wyraźnie, że intencją wnioskodawcy było wykonanie prawa do informacji na podstawie przepisów art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz ustawowej konkretyzacji zawartej w UDIP. Jedynie dla rozwiania ewentualnych wątpliwości, należy przypomnieć, że w toku sprawy doszło do nowelizacji UDIP (16 września 2011 r. na ostatnim posiedzeniu Sejmu VI kadencji)⁷. Podstawową przesłanką noweli — zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu — miała być implementacja dyrektywy 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁸, jednak obszerne zmiany nie wpłynęły w żaden sposób na treść uprawnień wykonywanych przez Skarżącego w niniejszej sprawie.

Dowód: wniosek Prezesa Stowarzyszenia Piotra Pomianowskiego z dnia 20 czerwca 2011 roku o udostępnienie informacji publicznej

Sporządzone wnioski miały jednobrzmiącą treść, a jeden z nich - otwierający tok postępowania sądownoadministracyjnego prowadzącego do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia - został skierowany listem poleconym do Posła Sejmu VI kadencji Tomasza Tomczykiewicza (a wobec kolejnego sukcesu wyborczego w 2011 r. - także posła Sejmu VII kadencji). Ze zwrotnego pokwitowania odbioru listu poleconego wynika, że 28 czerwca 2011 roku wniosek Skarżącego dotarł do tzw. podstawowego Biura Poselskiego Posła Tomasza Tomczykiewicza w Pszczynie (Województwo Śląskie) przy ul. Rynek 5.

⁷ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195).

⁸ „Official Journal” L 345, 31/12/2003 s. 0090–0096.

Dowód: dowód nadania i potwierdzenie odbioru wniosku o udostępnienie informacji skierowanego na adres biura poselskiego Pana Posła Tomasza Tomczykiewicza

Wniosek nie został nigdy zwrócony, nie spotkał się też z jakąkolwiek reakcją Pana Posła Tomczykiewicza, której należałoby oczekiwać zgodnie z przepisami UDIP od podmiotu objętego żądaniem udostępnienia informacji publicznej.

Poseł Tomasz Tomczykiewicz nie udostępnił wnioskowanych informacji i nigdy nie ustosunkował się na piśmie ani ustnie do złożonego wniosku. Poza zwrotnym potwierdzeniem odbioru listu poleconego Skarżący nie otrzymał też żadnych informacji od personelu obsługującego Biuro Poselskie. Pan Poseł Tomasz Tomczykiewicz:

- 1) nie dokonał kwalifikacji prawnej wnioskowanych informacji do kategorii „informacji publicznych” (art. 1 ust. 1 UDIP),
- 2) nie zajął stanowiska na okoliczność posiadania wnioskowanych informacji (art. 4 ust. 3 UDIP), a zwłaszcza nie zaprzeczył posiadaniu informacji,
- 3) nie wskazał innego trybu dostępu do tych informacji (art. 1 ust. 2 UDIP),
- 4) nie zakwestionował swego związania art. 4 ust. 1 UDIP w części w jakiej ustawa zobowiązuje do udostępniania informacji publicznej „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”.

19 sierpnia 2011 r. Skarżący zdecydował się na wystąpienie ze skargą na bezczynność w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej. Skarżący skierował skargę zgodnie z właściwością, za pośrednictwem Biura Poselskiego Posła Tomasza Tomczykiewicza, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, jednakże po tej czynności nie uzyskał żadnych pism procesowych, których należałoby się spodziewać w związku z przekazaniem skargi do sądu.

Dowód: Skarga Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW Pro Collegio z dnia 19 sierpnia 2012 r. skierowana do Biura Poselskiego wraz z dowodem nadania i pokwitowaniem odbioru

10 listopada 2011 roku Prezes skarżącego Stowarzyszenia uzyskał od WSA w Gliwicach informację, że w sądzie nie odnotowano wpływu skargi na bezczynność Posła Tomasza

Tomczykewicza. Przyjmując, że skarga z dnia 19 sierpnia 2011 r. nie została nigdy przekazana do WSA w Gliwicach, w dniu 19 czerwca 2012 r. Skarżący reprezentowany przez Pełnomocnika złożył bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na bezczynność.

Dowód: Skarga Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW Pro Collegio z dnia 19 czerwca 2012 r.

Postanowieniem z dnia 21 sierpnia 2012 roku IV SAB/GI 96/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odrzucił skargę na bezczynność opierając swą argumentację na tezie, że art. 4 ust. 1 UDIP nie wymienił posta wśród podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

Dowód: postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r. (IV SAB/GI 96/12), strona 4.

Postanowienie WSA zostało zaskarżone skargą kasacyjną z dnia 2 października 2012 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowieniem z dnia 6 grudnia 2012 r. o sygnaturze I OSK 2843/12 oddalił skargę i utrzymał rozstrzygnięcie WSA w mocy, kończąc tym samym wszelki przepisany ustawową procesową tok instancji sądownoadministracyjnej. Postanowienie NSA doręczono Pełnomocnikowi 17 grudnia 2012 roku rozpoczynając tym samym trzymiesięczny bieg terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 UTK. Przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹ nie przewidują już żadnych zwyczajnych środków odwoławczych, które uchylałyby cechę ostateczności orzeczenia, o której mowa w art. 79 Konstytucji RP.

Dowód: skarga kasacyjna z dnia 2 października 2012 r. na postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r. (IV SAB/GI 96/12).

Dowód: postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2012 r. (I OSK 2843/12) oddalające skargę kasacyjną.

⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Oba powołane postanowienia koncentrowały się na wykładni art. 4 ust. 1 UDIP wskazując następujące argumenty, które miałyby przesądzać o tym, że katalog podmiotowy nie obejmuje posłów:

- 1) poseł na Sejm byłby podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej tylko w przypadku, gdyby (cyt.) "*sprawował władzę publiczną, bądź wykonywał zadania publiczne*" (s. 3 powołanego uprzednio uzasadnienia postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. IV SAB/GI 96/12; identycznie s. 5 uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., I OSK 2843/12);
- 2) zadanie publiczne to każde działanie administracji oparte na ustawie, a poseł na Sejm RP nie wchodzi w skład administracji publicznej (s. 4 powołanego uprzednio uzasadnienia postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. IV SAB/GI 96/12; identycznie s. 6 uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., I OSK 2843/12).

Niezależnie od argumentów i zarzutów procesowych Skarżącego przed sądami obu instancji, a w szczególności krytycznego stosunku do ornamentacyjnego odwoływania się do art. 61 i 104 Konstytucji RP, należy przyjąć, że kierunek wykładni art. 4 ust. 1 UDIP obrany przez sądy w sprawach dotyczących parlamentarzystów należy uznać za utrwalony. Niezależnie od postanowień zapadłych w sprawie Skarżącego, w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych opublikowano następujące orzeczenia o bardzo podobnym uzasadnieniu:

- 1) postanowienie NSA z 14 grudnia 2011 r. (I OSK 2287/11)¹⁰,
- 2) postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r. (II SAB/Rz 58/11)¹¹,
- 3) postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 28 września 2011 r. (IV SAB/Wr 87/11)¹².

Wszystkie powołane rozstrzygnięcia WSA odrzucały skargę na bezczynność posła Sejmu VI kadencji w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej opierając się na tezie, że poseł nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 UDIP. Zarówno w sprawie Skarżącego, jak i w sprawach powołanych uprzednio, sądy

¹⁰ Opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹¹ Opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹² Opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

administracyjne nie dopuszczają wniosku, jakoby poseł gospodarujący majątkiem Skarbu Państwa i wykonujący uprawnienia określone np. w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dalej: „**UWMPIS**”)¹³ był desygnatem pojęcia "podmiot" występującego w art. 4 ust. 1 UDIP. Analiza uzasadnień wszystkich orzeczeń powołanych punkcie 2 uzasadnienia niniejszej skargi dowodzi, że w uzasadnieniach znajdują się odesłania do toczących się równolegle spraw sędowoadministracyjnych, w związku z czym trudno argumentować, że stanowiska WSA, NSA odznaczają się rozbieżną lub niekonsekwentną egzegezą UDIP. Wręcz przeciwnie, sądy zdawały się dążyć do możliwie jednolitego stanowiska.

Mając na uwadze opisane okoliczności, należy przyjąć, że zasadniczą przeszkodą dla dostępu do informacji o działalności posła i senatora jest brak wyraźnego wskazania tego podmiotu w katalogu umieszczonym w art. 4 ust. 1 i 2 UDIP. Odmienne założenie, podnoszone przez Skarżącego w *petitum* niniejszej skargi wyłącznie z tzw. ostrożności procesowej, opiera się na supozycji o niskim stopniu precyzji, niedostatecznej określoności art. 4 ust. 1 UDIP, które doprowadziły do co najmniej pięciu błędnych rozstrzygnięć. Ustawowa konkretyzacja art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jest więc niezgodna z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), ograniczając tym samym prawo do informacji wbrew zasadom przewodnim statusu jednostki ustalonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Szczegółowe uzasadnienie skargi konstytucyjnej wskazujące sposób naruszenia konstytucyjnego publicznego prawa do informacji o działalności posłów

3.1. Pominięcie ustawodawcze w przepisach UDIP jako przedmiot zaskarżenia

W przeciwieństwie do typowych naruszeń wolności i praw konstytucyjnych wywołanych działalnością prawotwórczą, naruszenie prawa podniesione w niniejszej skardze wynika z braku odpowiedniej normy prawnej na poziomie ustawowym.

Konstrukcja skargi konstytucyjnej w polskim porządku prawnym zakłada, że zaniechanie prawodawcze jest niedopuszczalnym przedmiotem zaskarżenia, jednakże Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje możliwości zaskarżenia ustawy lub innego aktu normatywnego w przypadku tzw. pominięć ustawodawczych.

¹³ Tekst jednolity - Dz.U. z 2011 r. nr 7, z 2011 r., poz. 29 ze zm.

Co do zasady Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Jednakże pod rządami Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przywołano stanowisko sformułowane jeszcze w początkowej fazie transformacji ustrojowej, które nakazuje odróżnić zaniechanie ustawodawcze od uchwalenia ustawy niekompletnej treściowo ze względu na szerszy treściowo wzorzec konstytucyjny. W postanowieniu z dnia 9 lipca 2002 r. o sygn. K 1/02 Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny *"ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął [podkreślenie własne - r. pr. M.B.], choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować"*¹⁴.

Dorobek orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego pozwala zakwestionować w trybie kontroli abstrakcyjnej (art. 191 Konstytucji RP) lub konkretnej (art. 79 Konstytucji RP) sytuację, w której *"ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie"*¹⁵. W cytowanym wyroku SK 22/01 Trybunał Konstytucyjny podniósł, że *"w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej połączalności z zasadą równości"*. Wprawdzie w tej sprawie Skarżący nie może podnieść zarzutu jednoczesnego naruszenia art. 61 i art. 32 Konstytucji RP, jednakże w dotychczasowym orzecznictwie nie uznawano wspomnianej połączalności z art. 32 za warunek *sine qua non* skutecznego zarzutu pominięcia ustawodawczego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uzależnia natomiast skuteczność zarzutu pominięcia od tego, czy podmiot inicjujący kontrolę aktu normatywnego:

- 1) precyzyjnie określi kwestionowany akt normatywny lub poszczególne przepisy prawne,
- 2) wskaże zagadnienie, które nie zostało w tym akcie unormowane,
- 3) powoła jako podstawę kontroli przepisy prawne, z których - zdaniem tego podmiotu - wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień,

¹⁴ Zob. punkt III uzasadnienia postanowienia w sprawie K 1/02 i orzecznictwo tam powołane.

¹⁵ Tak też w punkcie III.2B uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.10.2001 (SK 22/01), opubl. w Bazie Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (www.trybunal.gov.pl)

- 4) wykaże związek między zaskarżonym aktem normatywnym a obowiązkiem ustanowienia danych regulacji.

Powołane wymogi Skarżący zrealizuje w kolejnych punktach uzasadnienia rozpoczynając od wskazania konstytucyjnego wzorca nakazującego wdrożenie instytucji prawnej kontroli społecznej w drodze ustawy.

3.2. Normy konstytucyjne, z których wynika obowiązek ustawowego uregulowania dostępu do informacji o działalności posła lub senatora poza parlamentem

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP *"Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa"*. Nie wdając się w tym miejscu w kompleksową charakterystykę art. 61, ograniczę się do stwierdzenia, że jest to jeden z najbardziej kazuistycznych przepisów Konstytucji RP stanowiący źródło konstytucyjnego, obywatelskiego, politycznego publicznego prawa podmiotowego o charakterze pozytywnym, nie mający swojego odpowiednika w historii polskiego prawa politycznego lub konstytucyjnego. W piśmiennictwie art. 61 Konstytucji bywa nazywany (niefortunnie) "prawem do informacji publicznej", co niekiedy grozi odwróceniem hierarchii źródeł prawa w toku wykładni przepisów Konstytucji RP¹⁶. Artykuł 61 Konstytucji RP bywa kojarzony głównie ze źródłem prawa administracyjnego, podczas gdy Konstytucja RP obejmuje szerszy zakres podmiotów, aniżeli tradycyjnie rozumiane organy administracji publicznej. Przede wszystkim Konstytucja RP wyznacza zakres przedmiotowy prawa do informacji szerzej i precyzyjniej, niż czyni to większość konstytucji współczesnych państw demokratycznych. Fala konstytucjonalizacji prawa do informacji dokonana na przełomie XX i XXI w. niekoniecznie obejmowała władzę

¹⁶ Konstytucja RP nie nazywa "informacji o działalności organów i osób pełniących funkcje publiczne" "informacją publiczną". Pojęcie jest zapożyczane z art. 1 ust. 1 UDIP, ale często ze wszystkimi negatywnymi supozycjami, jakie narosły w toku wykładni tego pojęcia w praktyce sądownoadministracyjnej. Szerzej na ten temat zob. M. Bernaczyk, B. Banaszak, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu "otwartego rządu"*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok VIII nr 4 (43) / 2012, s. 23-26.

ustawodawczą i sądowniczą, tak jak to uczyniono w Polsce. Artykuł 61 ma więc fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego opartego na modelu przedstawicielstwa, w którym informacja służy suwerenowi do kontroli wszelkiego władztwa (art. 10 Konstytucji RP) powierzonego do wykonywania państwu i jego funkcjonariuszom. Jakikolwiek ograniczenie prawa do informacji nieuzasadnione wyższymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi może doprowadzić np. do manipulacji opinią publiczną i ukształtowania pozytywnych preferencji politycznych suwerena w sytuacji naruszenia obowiązków prawnych, etycznych, moralnych przez funkcjonariuszy państwa.

Ustęp pierwszy artykułu 61 ust. 1 wymienia cztery rodzaje podmiotów, których dotyczą informacje objęte "roszczeniem informacyjnym" obywatela:

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

Ustawodawca wskazuje "czyjej" działalności ma dotyczyć informacja, nie zaś "kto" lub "co" ma jej udzielić. Konstytucyjna RP nie precyzuje systemu dostępu do tych informacji, a co szczególnie istotne w kontekście funkcjonowania aparatu administracyjnego parlamentu (Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu) nie występuje zakaz tworzenia innych organów lub jednostek, które gromadzą informacje i obsługują proces dostępu do informacji niejako w imieniu i na rzecz podmiotu, którego informacja dotyczy. Sprecyzowanie założeń materialnoprawnych oraz dookreślenie trybu uzyskiwania informacji pozostawiono ustawodawcy i uchwałodawcy (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP). Polski ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie przyjmowane dość powszechnie w skali światowej, które wypada określić jako najbardziej efektywne z prakseologicznego punktu widzenia: informacja udostępnia ten podmiot prawa, który faktycznie kontroluje zasób informacji. Zgodnie z art. 4 ust. 3 UDIP "*Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, (...), będące w posiadaniu takich informacji*". Powołany przepis należy uznać za materialnoprawną zasadę dostępu do informacji publicznej.

W ocenie Skarżącego posłowie i senatorowie poddają się kwalifikacji do kategorii podmiotów, których dotyczą informacje jako "*osoby pełniące funkcje publiczne*", jak i "*inne osoby w zakresie, w jakim wykonują (...) zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*".

Problem wynikający ze zdania pierwszego ustępu pierwszego art. 61 Konstytucji RP można ująć w następujące pytanie: czy ze statusu osoby pełniącej funkcję publiczną wynika jednocześnie obowiązek osobistej realizacji procedur dostępu do informacji? Wydaje się, że odpowiedź na tak postawione pytanie w odniesieniu do art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP jest negatywna. O ile przyjmujemy, że systematyka wewnętrzna aktu normatywnego ma znaczenie¹⁷, to z powiązania osób pełniących funkcje publiczne i organów można wyprowadzić następujący wniosek: ustrojodawca oczekuje, że aparat urzędniczy, techniczny organu umożliwi dostęp do informacji o piastunach lub innym personelu sprawującym funkcje publiczne w tym organie i za pomocą tegoż organu. W przypadku posłów i senatorów takie rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do pełnienia przez nich funkcji publicznej w ramach prac izby parlamentu. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP proceduralne normy regulaminu Sejmu i Senatu gwarantują dostęp do informacji publicznych o działalności Sejmu i Senatu, przenosząc w swej treści informacje o "indywidualnym wkładzie" każdego parlamentarzysty w czynności dokonywana na ogół kolektywnie i należące do istoty kompetencji organu ustawodawczego. Zasada jawności prac parlamentu, w powiązaniu z regulaminowym proaktywnym i reaktywnym trybem dostępu do informacji (System Informacyjny Sejmu oraz pisemny wniosek o udostępnienie informacji publicznej) powodują, że obywatel ma zagwarantowany dostęp do istotnego zasobu informacji o czynnościach przedsięwziętych przez posłów i senatorów¹⁸.

Odmienne należy oceniać normatywne gwarancje dostępu do informacji publicznej w przypadku działalności posła i senatora poza forum parlamentu i jego organów wewnętrznych i to właśnie zagadnienie stanowi problem budujący faktyczne i prawne przesłanki niniejszej skargi. W polskim prawie konstytucyjnym nie kwestionuje się, że "wykonywanie mandatu przedstawicielskiego" (niezależnie od tego, którą z trzech rozpowszechnionych definicji skojarzymy z tym pojęciem¹⁹) obejmuje również działalność poza parlamentem²⁰. Ustawodawca dostrzegł odmienną tych uprawnień m.in. poprzez systematykę wewnętrzną wspomnianej uprzednio ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Rozdział 4 UWMPIS nosi wymowny tytuł "*inne prawa i obowiązki posłów i senatorów*". Został on zlokalizowany tuż po grupie przepisów objętych rozdziałem 3 zatytułowanym "*Prawa i obowiązki posłów i senatorów w Sejmie i w*

¹⁷ A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007, s. 130 i literatura tam powołana.

¹⁸ Katalog kompetencji poselskich i senatorskich pozostających w bezpośrednim związku z kompetencjami Sejmu i Senatu przedstawił K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 75-76.

¹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 210.

²⁰ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 155.

Senacie". Skarżący nie ma żadnych wątpliwości, że wykonywanie praw i obowiązków poza parlamentem przyjmuje zarówno postać działania, jak i zaniechania ("działalność", o której mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Działalność ta bywa nazywana kolokwialnie działalnością deputowanego "w terenie" lub "terenową"²¹, przy czym ten kolokwializm ma pewien potencjał do bagatelizowania faktu, że chodzi tu o czynności budujące, wzmacniające relacje pomiędzy wyborcą (suwerenem), w tym o czynności umożliwiające zbudowanie wiedzy o zjawiskach społecznych i gospodarczych objętych docelowym, kolektywnym działaniem Sejmu i Senatu. W tej grupie przepisów ustawy wymienia się m.in. prawo do informacji o działalności podmiotów określonych w art. 19 UWMPIS, prawo do podjęcia interwencji (art. 20 UWMPIS), obowiązek przyjmowania opinii postulatów, wniosków oraz zachowania w tajemnicy informacji o osobie przekazujących parlamentarzyste informacje (art. 21 UWMPIS), prawo do uczestnictwa w posiedzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 22 UWMPIS).

Istotną część rozdziału 4 UWMPIS poświęcono tworzeniu biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich w celu obsługi ww. terenowej działalności parlamentarzysty. W polskim piśmiennictwie nie poświęcono większej uwagi statusowi biur, przyjmując - jak się zdaje - dość oczywiste założenie, że jest to zespół ludzi, środków technicznych oraz organizacyjnych pozostających pod kierownictwem posła lub senatora służących do obsługi terenowej działalności²². Biura terenowe i ich personel nie pozostają w żadnym stosunku podległości, nadrzędności służbowej względem Sejmu, Senatu lub ich organów. Związek ten wyraża się wyłącznie na płaszczyźnie finansowej wskutek pokrywania kosztów działalności biur przez dysponentów właściwej części budżetu, tj. Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, co zapisano wyraźnie w art. 23 ust. 3 UMPIS²³.

Mając na względzie przytoczone okoliczności dot. działalności terenowej należy przypomnieć, że art. 61 ustęp 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP mówi wprost o „osobach

²¹ Ibid., s. 155.

²² Por. § 19-20a Zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. - teks jednolity ze zm. opubl. w Systemie Informacyjnym Sejmu pod adresem URL:
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/wykonawcze/zms2001008.htm> (podaję wg. stanu na 14.03.2013 r.).

²³ Z tego powodu propozycję traktowania biur terenowych jako jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu należy traktować wyłącznie jako intelektualną aberrację, por. K. Wygoda, *Obowiązki informacyjne biur poselskich — postulaty de lege ferenda* (w:) B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Wrocław 2012.

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

W postępowaniu sądownoadministracyjnym opisanym w punkcie 2 uzasadnienia niniejszej skargi nie dokonywano szczegółowej oceny art. 4 ust. 1 UDIP pod kątem rozwinięcia nadrzędnego źródła prawa (art. 61 ust. 1 zdanie drugie), sprowadzając całe problematyczne zagadnienie do tezy, że „zadanie publiczne” to „zadanie administracji publicznej”, a do tej ostatniej poseł (i senator) się nie zalicza. Nie ma jednak żadnych dowodów, że prawodawca konstytucyjny dążył do wąskiego ujęcia „zadania publicznego” i chciał postawić znak równości pomiędzy zadaniem publicznym a „zadaniem administracji publicznej”, skoro np. pojęcie „administracji publicznej” bez lakonicznych uogólnień („osoba”, „jednostka organizacyjna”) pojawia się w innych przepisach Konstytucji RP (np. art. 79 ust. 1, art. 184 Konstytucji RP). Warto też przytoczyć pogląd W. Sokolewicza, który uznał za wystarczające do objęcia informacyjnym reżimem art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP spełnienie przez podmiot co najmniej jednej z dwóch wymienionych cech („zadanie publiczne” lub „gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”)²⁴. Niemniej jednak w odniesieniu do parlamentarzystów i ich działalności terenowej sądy administracyjne ustaliły wąskie znaczenie przepisów art. 4 ust. 1 UDIP i szacunek dla funkcji władzy sądowniczej skłania do wniosku, że możliwości interpretacyjne UDIP w zgodzie z prezentowanym tu rozumieniem art. 61 Konstytucji RP zostały wyczerpane.

W związku z powyższym można przyjąć, że problem koniecznego konstytucyjnego zakresu niezrealizowanego w normie ustawowej pozostaje nadal aktualny, co zresztą dostrzeżono dekadę temu w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego. Wedle najlepszej wiedzy Pełnomocnika Skarżącego, problem po raz pierwszy podniósł M. Zubik, który rozważał kwestię, jak dalece Kancelaria Sejmu może realizować obowiązek informowania o działalności posłów²⁵. Wynika to przede wszystkim z dokonanego uprzednio rozróżnienia sfer sprawowania mandatu na parlamentarną i pozaparlamentarną. Nałożenie na Sejm obowiązku informowania o działalności posłów poza parlamentem napotyka zasadniczą

²⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 32.

²⁵ Zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 435.

przeszkodę natury praktycznej, co zresztą widać już po przejrzaniu Systemu Informacyjnego Sejmu (www.sejm.gov.pl). Urzędowy publikator zawiera precyzyjne informacje dotyczące wykonywania mandatu poselskiego w Sejmie (np. wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu i jego organów pomocniczych, interpelacje, pytania, zapytania, oświadczenia), natomiast nie gwarantuje informacji o wykonywaniu mandatu w sposób i formie określonej w art. 19–22 UWMIPS.

Ze względu na pozaparlamentarny, aczkolwiek wciąż przedstawicielski charakter czynności, Sejm i Senat (a czysto organizacyjnie rzecz ujmując — Kancelaria Sejmu lub Senatu) mogą w ogóle nie wejść (i na ogół nie wchodzą) w posiadanie informacji (dokumentów) wytworzonych lub zgromadzonych przez deputowanego lub senatorów (por. art. 4 ust. 3 UDIP), co powoduje, że dostęp do tego typu informacji powinien przebiegać na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a nie w przepisach regulaminu. W przypadku bezpośredniego odniesienia do parlamentarzystów i ich biur zainteresowany obywatel powinien poszukiwać informacji bezpośrednio w biurze obsługującym danego posła lub senatora. Pokazuje to zresztą stan faktyczny niniejszej sprawy. 28 grudnia 2012 r., tuż po fiasku wyegzekwowania dostępu do informacji przed NSA, Skarżące Stowarzyszenie zwróciło się do Kancelarii Sejmu za pomocą elektronicznego formularza umieszczonego w Systemie Informacyjnym Sejmu z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznych dot. posła Tomasza Tomczykiewicza. Podkreślam, że we wniosku powtórzono treść pierwotnego wniosku z 2011 r. skierowanego bezpośrednio do Pana Posła Tomczykiewicza. W odpowiedzi z dnia 10 stycznia 2013 r. Kancelaria Sejmu poinformowała Skarżącego w następujący sposób: *"z uwagi na fakt, że poseł Tomasz Tomczykiewicz został wybrany na kolejną VII kadencję Sejmu, całkowita dokumentacja wytworzona przez Pana Posła lub dotycząca jego osoby w okresie sprawowania przez niego mandatu posła Sejmu VI kadencji powinna się znajdować w podstawowym biurze poselskim. Posłowie wybrani na kolejną kadencję nie przekazują dokumentacji do Archiwum Sejmu"*.

Dowód: wydruk wniosku Skarżącego złożonego za pomocą Systemu Informacyjnego Sejmu oraz wydruk listu elektronicznego Biura Korespondencji i Informacji Kancelarii Sejmu z dnia 10 stycznia 2013 r. nr BKI-141-9358/13.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że ustawodawca nie przewidział rozwiązań ustawodawczych gwarantujących dostęp do informacji publicznej w konstytucyjnie określonym zakresie. Zgodnie z tzw. pozytywnym aspektem zasady

nadrzędności Konstytucji RP w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP)²⁶, obowiązkiem ustawodawcy było dokonanie pełnego, ustawowego rozwinięcia art. 61 Konstytucji RP, co zresztą podkreślono dodatkowo w ustępie 4 tego artykułu w aspekcie proceduralnym. Począwszy od 17 października 1997 r. ustawodawca zwlekał z tym zadaniem aż do finiszu Sejmu III kadencji, przyjmując w tym zakresie niepełną regulację, której brak niweczy obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji o działalności posłów i senatorów, funkcjonariuszy o zasadniczej roli w kształtowaniu polityki państwa, w tym dopuszczalnego zakresu praw i wolności jednostki.

Pominięcie ustawodawcze w opisanym zakresie jest równoznaczne w skutkach z tzw. absolutnym ograniczeniem prawa do informacji pozbawionym jakiegokolwiek mechanizmu ważenia kolizji prawa do informacji z interesami prawnymi, wartościami i zasadami określonymi w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Można wręcz mówić o naruszeniu istoty prawa, co rozwinęto w punkcie 3.4. uzasadnienia niniejszej skargi.

3.3. Związek między zaskarżonym aktem normatywnym a obowiązkiem ustanowienia danych regulacji

Skarżący podnosi, że określenie związku pomiędzy przepisami UDIP a obowiązkiem ustanowienia regulacji gwarantującej dostęp do informacji wynika z przypisaniu przepisom UDIP waloru źródła prawa konstytucyjnego²⁷. W polskim piśmiennictwie takiego zabiegu dokonał już na poziomie wykładu akademickiego, m.in. *B. Naleziński*, akcentując dostępność do informacji jako „konieczny element państwa demokratycznego”²⁸. Liczne odwołania do przepisów UDIP jako podstawowej konkretyzacji art. 61 Konstytucji RP zawiera komentarz *W. Sokolewicz*²⁹. Ustawę o dostępie do informacji publicznej wymienia się jako źródło

²⁶ B. Banaszak wskazuje, że konsekwencją art. 8 Konstytucji RP jest nie tylko powstrzymanie się od stanowienia sprawa sprzecznego z Konstytucją RP, ale nakaz rozwijania postanowień Konstytucji w ustawodawstwie zwykłym. Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne (wyd. 4)*, Warszawa 2008, s. 57.

²⁷ Pojęcie źródeł prawa przyjmuję w ślad za B. Banaszakiem, rozumiejąc pod tym pojęciem źródła prawa o szczególnym przedmiocie regulacji tzn. dotyczące instytucji i zasad ustroju politycznego, społeczno-gospodarczego państwa, normy określające podmiot władzy w państwie, formy sprawowania władzy, a także wolności i prawa jednostki, *Ibidem*, s. 39.

²⁸ B. Naleziński, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2010, s. 144.

²⁹ Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

polskiego prawo konstytucyjnego na równi z innymi ustawami konkretyzującymi konstytucyjne prawa obywateli (np. ustawą o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, ustawą partiach politycznych lub ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich)³⁰. Z kolei M. Zubik sygnalizował możliwość uregulowania tej kwestii w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, konkludując, iż „*trudno byłoby stwierdzić, że pozaparlamentarna działalność deputowanego, wykonywana w ramach sprawowania mandatu, miałyby być, sama przez się, wyłączona spod prawa obywateli do uzyskiwania informacji publicznej*”³¹.

Odnosząc się do tego ostatniego postulatu, tzn. ustawowej lokalizacji publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej o działalności posłów i senatorów w UWMPIS, należy podkreślić, że ta ustawa została uchwalona w 1996 roku w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji RP. Przepisy UWMPIS zawierają art. 1 ust. 2, który stanowi: "*Posłowie i senatorowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani*". Przypisywanie tej regulacji funkcji konkretyzacji uprawnień z art. 61 Konstytucji RP traciłoby jednak absurdem ze względu na jakikolwiek brak historycznych konotacji tej normy z art. 61 Konstytucji RP. Zastosowana technika prawodawcza wyklucza potraktowanie tego przepisu jako publicznego prawa podmiotowego do informacji. Przy najbardziej życzliwej interpretacji art. 1 ust. 2 UWMPIS w kierunku pozytywnego prawa do informacji, przepisy UWMPIS w ogóle nie wyjaśniają, jak miałyby przebiegać realizacja uprawnienia w aspekcie materialnoprawnym i proceduralnym. W efekcie można byłoby mówić co najwyżej o informacyjnym *nudum ius*.

Patrząc na zagadnienie z perspektywy polskiego prawnoznawstwa, analiza normy odkodowanej z art. 1 ust. 2 UWMPIS nie pozostawia większych wątpliwości, że jest to stosunkowo prosty opis sytuacji podmiotu "A", któremu nakazuje się dokonanie określonego działania ze względu na normę "N". Sławomira Wronkowska wyjaśnia, że w sytuacjach, w których „*norma prawna ogranicza się jedynie do zakazywania czy nakazywania jakiemuś podmiotowi określonej czynności, nie wymieniając innych podmiotów, których ma dotyczyć, to powiemy, że wyznacza ona sytuację prawną (podstawową) danego podmiotu w zakresie pojmowania danego czynu*”³². Jest kwestią wysoce dyskusyjną, czy w art. 1 ust. 2 UWMPIS

³⁰ Polish Constitutional Law. *The Constitution and selected statutory materials*, P. Tuleja (wprowadzenie), Warszawa 2009, s. 531

³¹ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 436-437.

³² Zob. S. Wronkowska, *O definiowaniu „praw podmiotowych”*, "Państwo i Prawo" z 1971 r., z. 1, s. 75. Autorka odnosi tezę wyłącznie do sytuacji podmiotu, „*któremu dany czyn jest nakazany czy zakazany, a sytuacje, w których dany czyn jest dla danego podmiotu jedynie indyferentny, nie są zazwyczaj przedmiotem rozważań prawnika*”, ibidem, s. 75.

ustawodawca nakazał określone zachowanie na rzecz innego podmiotu "B". Ustawodawca posłużył się enigmatyczną kategorią pojęciową "wyborcy" (art. 2 ust. 1 UDIP)³³, w związku z czym nie ma nawet potrzeby rozważać, czy w przepisach UWMPIS przyznano obywatelowi jakiegokolwiek roszczenie o udzielenie informacji. Podmiotowe prawo do informacji nie wyznacza sytuacji prawnej tylko i wyłącznie jednego podmiotu (obywatela i publicznego posiadacza informacji), podczas gdy analizowana norma tworzy obowiązek tylko jednego podmiotu (parlamentarzysty)³⁴. W świetle UWMPIS Sytuacja obywatela (a raczej "wyborców") nie poddaje się relatywizacji do obowiązku udzielenia informacji przez parlamentarzystę. Tymczasem w przepisach UDIP, na które powoływał się Skarżący względem posła Tomasza Tomczykiewicza chodzi o taką normę, która wyznacza sytuację prawną zawsze dwóch różnych podmiotów, a więc podmiotu B podległego kompetencji oraz podmiotu A „mającego kompetencję (mającego «prawo»)”³⁵. Obowiązek udostępniania informacji na podstawie UWMPIS jest więc wyznaczeniem sytuacji faktycznej (a nie prawnej). Można ją błędnie zidentyfikować z zaspokojeniem podmiotowego prawa do informacji ze względu na tzw. "element korzyści", który w żadnym wypadku nie może być kryterium przesądzającym o istnieniu prawa podmiotowego³⁶. Wprawdzie aktualna pozostaje teza S. Wronkowskiej, że „zupelnie inną sprawą jest to, że prawodawca nakazując albo zakazując podmiotowi x pewnych działań, kieruje się pojmowanymi interesami innych podmiotów, nie wymieniając tych podmiotów imiennie czy rodzajowo”³⁷, ale Skarżący wyraża daleko posuniętą wątpliwość, czy posłowie i senatorowie są skłonni udzielać informacji o własnej pracy, ilekroć ich działanie może spowodować szeroko rozumianą odpowiedzialność. Biorąc pod uwagę doktrynalną charakterystykę art. 1 ust. 2 UWMPIS³⁸ trudno uznać ten przepis za

³³ Otwiera to pole do kolejnych dywagacji, czy chodzi tu o konkretną grupę wyborców, czy też należy postrzegać ją przez pryzmat pojęcia "naród" (art. 4 Konstytucji RP).

³⁴ Por. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa...*, s. 59.

³⁵ Ibid., s. 59.

³⁶ Obrazowo wyjaśnia to S. Wronkowska: „Ze względu na to, że określönemu organowi państwa nakazane jest uczynić użytek z przyznanej mu kompetencji normodawczej i ustanowić normy prawne określönnej treści (dajmy na to, dotyczące zwalczania chuligaństwa w jakimś państwie), powstaje dla obywateli (przynajmniej dla większości), ze względu na ten obowiązek organów państwa, określönna «korzystna sytuacja», ale takich sytuacji nie określa się na ogół mianem «czyichś uprawnień» czy «czyichś praw»”; zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa...*, s. 58.

³⁷ Zob. S. Wronkowska, *O definiowaniu...*, s. 76.

³⁸ "Z ustawowej treści obowiązku deputowanych nie wynika bowiem nic innego, jak wyłącznie konieczność informowania wyborców o sprawowaniu mandatu parlamentarnego przez posła lub senatora oraz o pracach Sejmu lub Senatu, zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 132.

efektywne narzędzie wzmocnienia więzi w układzie wyborca-przedstawiciel, nie wspominając o efektywnej kontroli społecznej.

Wreszcie należy przypomnieć, że art. 1 ust. 2 UWMPIS nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia. Przywołano go wprawdzie raz, aczkolwiek bez jakiegokolwiek komentarza na piątej stronie uzasadnienia postanowienia NSA z 6 grudnia 2012 r. w sprawie I OSK 2843/12. Artykuł 1 ust. 2 UWMPIS mógłby stanowić podstawę rozstrzygnięcia, jeśli NSA odwołałby się do niego na zasadzie art. 1 ust. 2 UDIP³⁹, co nie mogło mieć jednak miejsca ze względu na brak jakichkolwiek "odmiennych zasad i trybu" w przepisach UWMPIS.

3.4. Pozostałe wzorce kontroli konstytucyjności powołane w niniejszej sprawie w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP

W *petitum* skargi powołano - w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP - następujące postanowienia Konstytucji RP:

- 1) art. 1 i 82 traktujący Rzeczpospolitą jako dobro wspólne pozostające przedmiotem troski każdego członka wspólnoty politycznej,
- 2) art. 4 ust. 1 i 2 wyrażający zasadę suwerenności narodu,
- 3) art. 2 Konstytucji stanowiący źródło zasady demokratycznego państwa prawnego, która w aspekcie prawnym obejmuje tzw. zasadę prawidłowej (przyswoitej) legislacji,
- 4) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP rozumiany jako obowiązek ustanawiania proporcjonalnych ograniczeń w formie ustawy oraz zakaz naruszania istoty prawa.

Skarżący nie traktuje powołanych przepisów jako samoistne podstawy skargi konstytucyjnej. Skarżący wskazuje, że wewnętrzna hierarchia norm konstytucji powoduje, że pozostałe przepisy, w tym postanowienia dotyczące wolności i praw jednostki powinny być

³⁹ "Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi".

rozpatrywane w kategoriach środków urzeczywistniających wytyczne, cele nakreślone w katalogu zasad ustroju państwowego.

Prawo do informacji o działalności posłów i senatorów w kształcie określonym przez ustrojodawcę pełni w ocenie skarżącego istotną rolę w sposobie sprawowania władzy w państwie przez suwerena, dlatego wykładnia art. 61 powinna być prowadzona z uwzględnieniem powołanych założeń rozdziału I Konstytucji RP.

Jeśli idzie o dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP), to związek tej wartości z prawem do informacji został podniesiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006 r. (K 17/05). Trybunał stwierdził wówczas, że *"pierwsza ze wskazanych zasad [zasada dobra wspólnego, nazwana w cytowanym orzeczeniu również "wartością" - przyp. r.pr. M.B.] tworzy niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej, ponieważ to dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej"*⁴⁰. W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny potraktował dobro wspólne jako dyrektywę interpretacyjną, ograniczając szersze rozważania nad treścią tego pojęcia.

Skarżący stawia tezę, że zasada dobra wspólnego w powiązaniu z obowiązkiem określonym w art. 82 Konstytucji RP *in fine* narzuca konieczność reinterpretacji funkcji prawa do informacji przewijającej się w uzasadnieniach współczesnych porządków demokratycznych.

Otóż prawo do informacji o działalności państwa jest dość powszechne uzasadniane potrzebą odpowiedzialności rządzących, przedstawicieli (podmiotu realnie sprawującego władzę w państwie) za sposób sprawowania władzy lub gospodarowanie majątkiem publicznym.

Odpowiedzialność jako pojęcie języka prawnego oznacza obowiązek odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny i ponoszenia za nie konsekwencji⁴¹. Odpowiedzialność należy uznać za podstawę porządku prawnego, a *"jej immunizowanie, ograniczenie, czy wyłączenie, tak*

⁴⁰ Zob. punkt III.2B uzasadnienia wyroku w sprawie K 17/05, www.trybunal.gov.pl.

⁴¹ W języku polskim odpowiedzialność oznacza *"obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny i ponoszenia za nie konsekwencji"*, S. Dubisz, E. Sobol (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Wersja Elektroniczna opubl. przez Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2008.

*samo, jak akty niesprawiedliwego ustalania odpowiedzialności - przeczą racji bytu prawa*⁴². Odpowiedzialność jest jedną z najczęściej, wręcz mechanicznie wymienianych przesłanek uchwalania praw o dostępie do informacji i niejako intuicyjnie odnosi się do działalności państwa. Niektóre ustawy lub akty prawa międzynarodowego wymieniają wprost odpowiedzialność jako wartość, do której należy dążyć przedłożonymi rozwiązaniami normatywnymi. W amerykańskim piśmiennictwie prawniczym *Freedom of Information Act* z 1966 r. jest jednoznacznie kojarzony z odpowiedzialnością władzy: *"Podstawowym celem ustawy, lub ustawy stanowej ukształtowanej na jej podobieństwo jest zapewnienie społeczeństwu dostępu do urzędowych informacji, aby społeczeństwo było lepiej poinformowane, a rząd bardziej odpowiedzialny za swoje działania"*⁴³. Nowojorska ustawa stanowa *Freedom of Information Act* posiada wyodrębnioną preambułę (§ 84), która stanowi, że *"władza ustawodawcza uważa, że wolne społeczeństwo zostaje zachowane, gdy rząd reaguje i pozostaje odpowiedzialny wobec ludzi"*⁴⁴. *Im bardziej szczerzy jest rząd wobec swych obywateli, tym większe zrozumienie i uczestnictwo społeczeństwa w sprawowaniu władzy*". Preambuła Konwencji Rady Europy o Dostępie do Dokumentów Urzędowych, przyjęta w Tromsø w dniu 18 czerwca 2009 r., również zawiera odwołanie do odpowiedzialności władz publicznych, a także ich legitymacji (*"Mając na względzie, że prawo dostępu do dokumentów urzędowych (...) sprzyja uczciwości, sprawności, efektywności oraz odpowiedzialności władz publicznych, przyczyniając się również do potwierdzenia ich legitymacji"*)⁴⁵. W podobny sposób wypowiedziano się w preambule Rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁴⁶: *"Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym"*. Preambuła Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej dnia 25 czerwca 1998 roku⁴⁷ kilkakrotnie

⁴² D. Dudek, *Konstytucja i odpowiedzialność* (w:) E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 39.

⁴³ Por. Bryan A. Garner (red.), *Black's Law Dictionary. Abridged ninth edition*, 2010 Thomson Reuters, s. 575.

⁴⁴ W oryginalnym brzmieniu: *"responsive and responsible to the public"*.

⁴⁵ Tekst Konwencji znajduje się pod adresem <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> (podaję wg. stanu na 14.03.2013).

⁴⁶ Dz.U. L 145 z 31.5.2001, str. 43-48.

⁴⁷ Dz.U. 2003 r. Nr 78, poz. 703.

wymienia dostęp do informacji jako "*sposób do wzmożenia odpowiedzialności i jawności w podejmowaniu decyzji i wzmocnienia społecznego poparcia dla decyzji dotyczących środowiska*". Artykuł 1 litera "c" Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r.⁴⁸ głosi, że jej celem jest "*popieranie uczciwości, odpowiedzialności i właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym*".

Cytowane przykłady dowodzą, że mimo wielokrotnego akcentowania "odpowiedzialności" w aktach normatywnych rangi krajowej i międzynarodowej można rozumieć to sformułowanie dwojako:

- 1) jako odesłanie zewnętrzne do odrębnie ustalonych systemów odpowiedzialności prawnej (karnej, dyscyplinarnej), które mogą (ale nie muszą) aktualizować się dzięki informacjom uzyskanym z zasobów informacyjnych państwa,
- 2) jako moralny aksjomat nakazujący ponosić negatywne konsekwencje lub znosić inną dokuczliwość ze strony opinii publicznej wywołaną nieprawidłowym wykonywaniem władzy publicznej;

Wszystkie z powołanych aktów normatywnych posiadają jednak wspólną cechę: żaden z nich nie precyzuje form, zakresu, treści owej enigmatycznej odpowiedzialności. Analizując stan polskiej doktryny Dariusz Dudek przytoczył szereg przykładów z rodzimego piśmiennictwa. Wszystkie z nich uważają wprowadzenie odpowiedzialności za rzecz niezbędną, ale ujawniają jednocześnie różnorodność kontekstów aksjologicznych. Autor dowodzi, że nie ma jednolitego poglądu, która z zasad ustrojowych rozdziału I Konstytucji RP stanowi źródło odpowiedzialności osób piastujących urzędy i stanowiska publiczne, a przede wszystkim nie wspomina o treści konkretnych systemów odpowiedzialności⁴⁹. Deprecjonowanie polskich rozwiązań prawnych z tego powodu byłoby jednak przedwczesne, ponieważ doświadczenia państw o nieporównywalnie dłuższych tradycjach demokratycznych również nie prowadzą do satysfakcjonujących rezultatów. W 2006 r. badacze brytyjskiego *Freedom of Information Act 2000* wskazali "*zwiększenie odpowiedzialności rządzących*" wśród potencjalnych korzyści ustawy, ale uzasadnienie tej konkluzji przychodziło znacznie trudniej: "*Najwyraźniej jest to kluczowy wskaźnik, aczkolwiek opieranie się na nim będzie raczej dowodem swoistym i*

⁴⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

⁴⁹ D. Dudek, *Konstytucja i odpowiedzialność...*, s. 50 i literatura tam powołana.

*subiektywnym. (...) Potencjał dla większej odpowiedzialności istnieje, lecz nie dostrzeżono jeszcze czynienia z niej silnego użytku*⁵⁰.

W poszukiwaniu desygnatu "odpowiedzialności" trudno odejść od prostego skojarzenia, w którym osoba pełniąca funkcje publiczne wskutek ujawnienia informacji ponosi konsekwencje nieetycznego lub niepraworządnego zachowania. Biorąc pod uwagę częstszą skłonność do zapożyczeń z obcych konstrukcji prawnych takie rozumienie odpowiedzialności można uznać za rozpowszechnione. Tytułem przykładu: wspomniana Konwencja Rady Europy o Dostępie do Dokumentów Urzędowych w oficjalnym angielskim tekście odwołuje się do pojęcia "*accountability*"⁵¹ (odpowiedzialność), które w języku angielskim oznacza obowiązek poniesienia konsekwencji swego lub cudzego działania. Jednak na kwestię odpowiedzialności należy spojrzeć nieco szerzej, zadając następujące pytanie: **jaki jest nadrzędny cel ustanowienia obowiązku ponoszenia odpowiedzialności przez rządzących?**

Odpowiedź na to pytanie pozostaje w silnym związku z przeformułowaniem podmiotu władzy we współczesnym państwie demokratycznym. Co więcej, wszelki sens konstytucyjnego i ustawowego systemu odpowiedzialności rządzących jest wynikiem zasady zwierzchnictwa narodu (art. 4 Konstytucji RP), a omawiana odpowiedzialność zyskuje ponadto głębsze uzasadnienie, ponieważ wynika z dosłownego bezprecedensowego zapisania we współczesnym konstytucjonalizmie zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)⁵². Dobra wspólne (*bonum commune*) jest pewną kierunkową wartością, która już od starożytności legitymizuje działania publiczne i stanowi podstawę klasyfikowania dobrych ustrojów (u Arystotelesa) oraz rządów słusznych i sprawiedliwych (wg. św. Tomasza z Akwinu)⁵³. Analizując motywację działalności władzy publicznych występującą pod pojęciem "*racji stanu*" Hubert Izdebski wyjaśnia, że "*rację stanu można by uznać za szczególne wydanie innej wartości mającej od starożytności legitymizować działania publiczne - mianowicie kierowania się dobrem wspólnym*". Jednakże Autor stwierdza słusznie, że w przeciwieństwie do "*racji stanu*" pojęcie "*dobra wspólnego*" posiada pewną zasadniczą różnicę wynikającą ze sposobu postrzegania relacji "*społeczeństwo - państwo*". Wielu przedstawicieli myśli politycznej pozostawało w zgodzie, że państwo jest konieczną i najwyższą formą organizacji społeczeństwa, jednakże różnice pojawiały się w przypadku oceny pozycji społeczeństwa w

⁵⁰ S. James, *The Potential Benefits of Freedom of Information* (w:) R. A. Chapman, M. Hunt (red.), *Open Government in Theoretical and Practical Context*, Ashgate Publishing Limited 2006, s. 25.

⁵¹ Bryan A. Garner (red.), *Black's Law Dictionary. Abridged ninth edition*, 2010 Thomson Reuters, s. 17.

⁵² W. Sokolewicz, teza nr 2 w komentarzu do art. 1 Konstytucji RP (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom. V, Warszawa 2007, s. 2.

⁵³ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 145.

stosunku do państwa. *Hubert Izdebski* przypomina, że wg. Arystotelesa, Edmunda Burke'a, teorii organicznych i przedstawicieli szkoły historycznej, państwo było organizacją "oddolną" (wspólnotą wspólnot)⁵⁴. Z kolei ideolodzy monarchii absolutnej, jakobini, Georg Hegel lub Karol Marks widzieli państwo jako organizację o charakterze "odgórnym", z istoty swej sytuującej się ponad społeczeństwem⁵⁵. Według *Huberta Izdebskiego* dobro wspólne jest wartością łączącą zarówno z "<<oddolnym>> utożsamianiem państwa ze społeczeństwem, jak i z uznawaniem państwa za aparat wykonawczy społeczeństwa"⁵⁶. Rozwój koncepcji demokracji liberalnej po II Wojnie Światowej ugruntował postrzeganie państwa i władztwa publicznego jako rzeczy wtórnej wobec aktu powierzenia władzy. Społeczeństwo powierza, odwołuje (w przypadku niewywiązywania się powiernika ze swoich zobowiązań) wykonywanie demokratycznie podporządkowanej władzy.

Roszczenie o udzielenie informacji w art. 61 Konstytucji RP skierowane wobec państwa znakomicie wpisuje się w ideę humanizmu, indywidualizmu, stawiając człowieka w centrum zainteresowania, co bez wątpienia jest ważnym elementem naszej kultury prawnej (art. 5 Konstytucji RP), ale takie ujęcie potrafi zarazem marginalizować zagadnienie **odpowiedzialności jednostki za polityczną organizację społeczeństwa, w którym układa ona swoją egzystencję.** Tymczasem z art. 82 Konstytucji RP wynika wprost, że "*obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne*".

Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniące funkcje publiczne tworzy relację pomiędzy jednostką a państwem polskim w określonym celu. Tym celem nie jest bynajmniej proste rekompensowanie faktu bycia podporządkowanym władzy w zamian za informację. Dostępność informacji powinna zmierzać w następującym kierunku: jednostka ma prawo do informacji, ponieważ człowiek-istota społeczna jest nie tylko podmiotem wolności i praw, **ale spoczywa na nim również obowiązek zachowania państwa w należytych stanie.** Uważam, że dostęp do źródłowej informacji o działalności państwa ma głęboki wymiar antropocentryczny, ale częste podkreślanie tego zagadnienia służy głębszy kontekst tego uprawnienia wynikający z art. 1 Konstytucji RP.

W konkluzji należy stwierdzić co następuje: wprowadzenie prawa do informacji do systemu prawa powoduje, że suweren zyskuje narzędzie kontroli, staje się więc podmiotem odpowiedzialnym za stan państwa nie tylko nominalnie. Odpowiedzialność przedstawiciela, powiernika przed suwerenem, chociażby w wąskim znaczeniu, jest "produktem ubocznym"

⁵⁴ Ibidem, s. 143-144.

⁵⁵ Ibidem, s. 144.

⁵⁶ Ibidem, s. 145.

pewnego racjonalnego, moralnego imperatywu wyłaniania ze społeczeństwa najlepszych procedur i najlepszych przedstawicieli. Brak prawnych gwarancji dostępu do informacji (dokumentów) o pozaparlamentarnej działalności posła i senatora uniemożliwia zaspokajanie indywidualnych potrzeb informacyjnych jednostki, ale niweczy też efektywną kontrolę społeczną, jedną z obywatelskich form troski o dobro wspólne.

Skarżący powołał się również na naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazując, że ograniczenie prawa do informacji o działalności parlamentarzystów powinno nastąpić poprzez wyraźną wypowiedź normatywną ustawodawcy, a nie jej brak. Niestety ta ostatnia sytuacja zachodzi w okolicznościach niniejszej sprawy. Zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze ustrojodawca wskazuje ustawę jako podstawową formę ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Tymczasem takie postanowienia odnoszące się do pozaparlamentarnej działalności posłów i senatorów po prostu nie istnieją. Jak słusznie stwierdziła J. Zakolska *"zasada wyłączności ustawy nie jest ograniczona jedynie do obowiązku jej wydania. Oznacza ona także nakaz szczegółowości regulacji ustawowej (nakaz kompletności unormowania ustawowego) - akt ten musi w sposób samodzielny określać wszystkie kwestie mające istotne znaczenie dla realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności oraz wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa bądź wolności"*⁵⁷. Dotychczasowe wywody w punktach 3.1.-3.3. uzasadnienia skargi dążyły do wykazania, że z uprawnienia określonego w art. 61 Konstytucji RP nie da się skorzystać, ponieważ sądy administracyjne nie widzą ku temu podstawy materialnoprawnej w art. 4 ust. 1 UDIP. Jednocześnie w sprawach dotyczących posłów i senatorów nie wystąpiły przypadki opierania rozstrzygnięcia bezpośrednio na normach Konstytucji RP (chodzi o stosowanie Konstytucji RP w ścisłym znaczeniu, tzw. bezpośrednio, samoistne stosowanie konstytucji).

Z tych względów należało wnosić jak na wstępie.

⁵⁷ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 118 i orzecznictwo tam powołane.

Załączniki:

- 1) poświadczona za zgodność z oryginałem kopia pełnomocnictwa⁵⁸,
- 2) aktualny odpis Krajowego Rejestru Sądowego,
- 3) wniosek Prezesa Stowarzyszenia Piotra Pomianowskiego z dnia 20 czerwca 2011 roku o udostępnienie informacji publicznej,
- 4) dowód nadania i potwierdzenie odbioru wniosku o udostępnienie informacji skierowanego na adres biura poselskiego Pana Posła Tomasza Tomczykewicza
- 5) Skarga Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW Pro Collegio z dnia 19 sierpnia 2012 r. wniesiona za pośrednictwem biura poselskiego wraz z dowodem nadania i pokwitowaniem odbioru,
- 6) Skarga Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW ProCollegio z dnia 19 czerwca 2012 r. wniesiona bezpośrednio do WSA w Gliwicach,
- 7) postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r. (IV SAB/GI 96/12),
- 8) skarga kasacyjna z dnia 2 października 2012 r. na postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2012 r. (IV SAB/GI 96/12),
- 9) postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2012 r. (I OSK 2843/12),
- 10) wydruk wniosku Skarżącego złożonego za pomocą SIS 28 grudnia 2012 r. oraz wydruk odpowiedzi na wniosek - listu elektronicznego Biura Korespondencji i Informacji Kancelarii Sejmu z dnia 10 stycznia 2013 r. nr BKI-141-9358/13,
- 11) cztery egzemplarze skargi konstytucyjnej wraz załącznikami.

⁵⁸ Zgodnie ze stanowiskiem judykatury od pełnomocnictwa udzielonego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wnosi się opłaty skarbowej; tak też w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 15 lutego 2010 r. (III SA/Wa 1809/09), opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).