

Wrocław, 1 maja 2013 r.

## **Trybunał Konstytucyjny**

**Al. Jana Christiana Szucha 12a**

**00-918 Warszawa**

### **Sygnatura akt: Ts 98/13**

**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, (dalej jako: „**Skarżący**”)

**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.

### **Pismo Procesowe Skarżącego**

Działając w imieniu Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół Kolegium MISH UW Pro Collegio w oparciu o pełnomocnictwo złożone do akt sprawy, w wykonaniu obowiązków określonych w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2013 r. (doręczonym pełnomocnikowi Skarżącego 24 kwietnia 2013 r.) polegających na:

- 1) wskazaniu przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw podmiotowych wynikających z art. 1, art. 2, art. 4, art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 1 i 4 oraz art. 82 Konstytucji RP,
- 2) wyjaśnieniu, w jaki sposób przepis stanowiący przedmiot skargi prowadzi do naruszenia praw podmiotowych, o których mowa w pkt 1 zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2013 r. (Ts 98/13),

oświadczam, że:

- 1) cofam zarzut niekonstytucyjności art. 4 ust. 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**”) w zakresie odnoszącym się do art. 2 Konstytucji RP,
  - 2) cofam wniosek opisany na stronie 2 Skargi konstytucyjnej z dnia 15 marca 2013 r. (dalej jako: "**Skarga**") następującymi słowami "*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) mając na uwadze poprzedzające oświadczenia, precyzuję, iż wnoszę o stwierdzenie, że art. 4 ustęp 1 UDIP 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 w terenie (poza parlamentem), uniemożliwiając tym samym uzyskiwanie informacji:
    - a. o wykonywaniu przez posła poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi praw i obowiązków wynikających z mandatu przedstawicielskiego (tzw. "działalność posła w terenie"; "pozaparlamentarna działalność posła") przy pomocy utworzonego przez posła biura poselskich lub poselsko-senatorskiego,
    - b. o gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa przeznaczonym na obsługę utworzonych przez posła biur poselskich lub poselsko-senatorskich.
- jest niezgodny z artykułem 61 ustęp 1 zdanie pierwsze i drugie, artykułem 61 ustęp 4 w związku z art. 4 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie

Konstytucji RP, a także niezgodny z art. 82 Konstytucji RP w związku z art. 1 Konstytucji RP.

Ponadto w wykonaniu obowiązków określonych zarządzeniem z dnia 18 kwietnia 2013 r. wyjaśniam, co następuje.

### **1. Wskazanie publicznych praw podmiotowych, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 4 Konstytucji RP**

Publicznym prawem podmiotowym Skarżącego, którego ochrony dochodzi on w skardze Konstytucyjnej z dnia 15 marca 2013 r. jest **prawo obywatela do uzyskania od posła (osoby pełniącej funkcję publiczną) informacji o wykonywaniu przez niego poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi praw i obowiązków wynikających z mandatu przedstawicielskiego (tzw. "działalność posła w terenie"; "pozaparlamentarna działalność posła") przy pomocy utworzonych przez niego biur poselskich lub poselsko-senatorskich, a także prawo do uzyskania od posła informacji o gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa przeznaczonym na obsługę utworzonych przez niego biur poselskich lub poselsko-senatorskich. Prawo do uzyskania informacji o działalności posła wykonującego prawa i obowiązki wynikające z mandatu przedstawicielskiego poza Sejmem i jego organami wewnętrznymi podlega wykonaniu w trybie określonym w ustawie (tak też art. 61 ustęp 4 Konstytucji RP), a także może podlegać ograniczeniom nałożonym w formie ustawy i zgodnie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ustęp 3 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji RP. Ewentualne ograniczenia opisanego uprawnienia nie mogą naruszać jego istoty (art. 31 ustęp 3 zdanie drugie Konstytucji RP), co nastąpiło w niniejszej sprawie poprzez całkowity brak jakiegokolwiek regulacji ustawowej umożliwiającej dostęp do informacji o pozaparlamentarnej działalności posłów.**

1.1 Publiczne prawo podmiotowe, o którym mowa w punkcie poprzedzającym ma swoje umocowanie w **art. 61 ustęp 1 zdanie drugie Konstytucji RP**, który częściowo odsyła do zdania poprzedzającego w zakresie w jakim chodzi o "*informację o działalności*". Wynika to nie tyle, ze stanowiska doktryny polskiego prawa konstytucyjnego<sup>1</sup>, ile z ugruntowanej metodyki wykładni rozdziału II Konstytucji RP dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>1</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5–20 i piśmiennictwo tam powołane.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r. (K 52/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pojęcie prawa podmiotowego „(...) zakłada istnienie ciążącego na określonym podmiocie obowiązku zaniechania określonych działań lub określonego działania na rzecz innego podmiotu. U podstaw prawa podmiotowego znajdują się zawsze określonego dobra o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jednostki lub innych podmiotów prywatnych. **Aby można było mówić o prawie podmiotowym, normy prawa przedmiotowego powinny wskazywać podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, treść obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których ten podmiot powinien spełnić ciążący na nim obowiązek** [podkreślenie własne - r.pr. M.B.]<sup>2</sup>.

Na marginesie należy dodać, że konstytucyjna ochrona prawa do informacji z art. 61 Konstytucji RP nie została w żaden sposób ograniczona poprzez odesłanie do podkonstytucyjnego unormowania proceduralnego ("tryb udzielania informacji", o którym mowa w art. 61 ustęp 4 Konstytucji RP rozumiany jako obowiązek wdrożenia norm o charakterze proceduralnym w formie ustawy lub uchwały Sejmu lub Senatu). Dokonując wykładni art. 79 konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna służy wprawdzie do ochrony „konstytucyjnych praw podmiotowych”, ale „nie chodzi tu o jakiegokolwiek prawo konstytucyjne, a jedynie o takie, które nie zostało wyłączone z zakresu przedmiotowego skargi na podstawie art. 79 ust. 2 lub art. 81 Konstytucji RP”<sup>3</sup>. Taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ art. 61 Konstytucji RP nie został wymieniony w art. 81 Konstytucji RP, a jego konstrukcja wyklucza uznanie go za normę programową.

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

1.2. Jeżeli chodzi o **określenie podmiotu uprawnionego** w przepisach Konstytucji RP, to art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze posługuje się sformułowaniem "obywatel". W uzasadnieniu Skargi z 15 marca 2013 r. (punkt 1 "Legitymacja Skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym", s. 3-5 uzasadnienia Skargi) wyjaśniono, dlaczego Skarżący - będąc osobą prawną prawa prywatnego - powinien korzystać z ochrony udzielonej na mocy powołanego przepisu. Skarżący podtrzymuje powołane tam argumenty w całej rozciągłości.

---

<sup>2</sup> Opubl. w OTK-A 2003/6/54

<sup>3</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1998 roku (Ts 116/98), OTK ZU nr 1/1999, poz. 10, s. 86.

1.3. Jeżeli chodzi o **podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa**, to w artykule 61 ustęp 1 ustrojodawca wskazał 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).

Za pomocą kryteriów wymienionych w punkcie 5.3.2. uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05)<sup>4</sup> poseł i senator poddaje się pozytywnej kwalifikacji do kategorii osoby pełniącej funkcję publiczną z tytułu sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Skarżący dostrzega jednak, że interpretując pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" Trybunał Konstytucyjny podkreśla związek takiej osoby z "*instytucją publiczną*", tudzież działaniem "*w ramach instytucji publicznej*"<sup>5</sup>. Tymczasem poseł wykonujący mandat przedstawicielski "*w terenie*" nie działa w imieniu "*instytucji*" lub "*organu*". Trudno też traktować biuro poselskie jako synonim organu, chociaż posiada ono

---

<sup>4</sup> "Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. **Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów.** [podkreślenie własne - M.B.] Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny", opubl. w Bazie Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (www.trybunal.gov.pl).

<sup>5</sup> Ibidem.

zaplecze techniczno-osobowe charakterystyczne dla organów władzy publicznej. Na stronie 14 i 15 uzasadnienia Skargi z 15 marca 2013 r. zwrócono uwagę, że w przypadku działania posła lub senatora w ramach "izby-instytucji", organu władzy publicznej (ustawodawczej), dostęp do informacji o działalności parlamentarzystów gwarantuje Sejm, Senat poprzez aparat urzędniczy (Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu), co znalazło swoje odzwierciedlenie w regulaminach parlamentarnych.

Natomiast zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja parlamentarzysty w przypadku działalności poza izbą. Wówczas nie znajdujemy w przepisach wskazania podmiotu realizującego obowiązek informacyjny na żądanie obywatela. W punkcie 3.2. na stronie 15-18 uzasadnienia Skargi podniesiono, że poseł tworzący biuro poselskiej (ew. poselsko-senatorskie) staje się podmiotem dysponującym majątkiem Skarbu Państwa i wykonującym zadanie publiczne. W takiej sytuacji poseł ma techniczną możliwość udzielania posiadanych przez niego informacji na żądanie obywatela z pomocą aparatu pomocniczego jaki stanowi biuro poselskie. W szczególności należy zauważyć, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewidziała w art. 23 ustęp 4 możliwość zatrudnienia przez posła personelu, któremu można powierzyć realizację obowiązku udostępniania informacji (pracownicy biura lub społeczni współpracownicy).

1.4. Odnosząc się do ostatniego warunku uznania prawa przedmiotowego za nośnik publicznego prawa podmiotowego, tj. **opisu "treści obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których ten podmiot powinien spełnić ciążący na nim obowiązek"**, należy podnieść, że treścią publicznego prawa podmiotowego jest "uzyskiwania informacji" precyzowane przez ustrojodawcę konkretnymi postaciami opisanymi w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP ("*dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu*") podlegające ograniczeniom ze względu na art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Skarżący wskazuje, że przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, ponieważ w stanie faktycznym sprawy nigdy nie powstał problem kwalifikacji prawnej tych czy innych informacji jako "*informacji o sprawach publicznych*" w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 i 2 UDIP. Zastosowanie przepisów art. 61 ust. 2 Konstytucji RP i przepisów UDIP w sprawie Skarżącego byłoby możliwe, gdyby okazało się, że poseł lub senator prowadzący biuro poselskie lub senatorskie został zakwalifikowany jako podmiot opisany w art. 4 ust. 1 UDIP, a przez to zobowiązany do realizacji norm materialnych i proceduralnych UDIP. Tymczasem Skarżący przedstawił w Skardze dowody (orzeczenia sądowoadministracyjne załączone do Skargi), które potwierdzają, że sądy administracyjne konsekwentnie odmawiają takiej kwalifikacji, negując tym samym możliwość występowania z żądaniem udzielenia informacji do posła lub senatora prowadzącego swoje biuro terenowe.

Gwoli ścisłości, należy dodać, że Konstytucja RP i przepisy UDIP pozwalają na uzyskanie „informacji o działalności”, „informacji o sprawach publicznych” oraz „dokumentów”. Te ostatnie stanowią zamknięty logicznie, strukturalnie konglomerat informacji o sprawach publicznych i mogą, aczkolwiek - w ocenie Skarżącego - nie muszą odznaczać się cechami tzw. „dokumentu urzędowego” wymienionymi w art. 6 ust. 2 UDIP. Niezależnie od tego, o co ubiega się obywatel, nie wolno zapominać, że istotą prawa do informacji jest możliwość weryfikacji władzy (kontrola społeczna) poprzez możliwość sięgania do informacji „źródłowej”. **Informacje, o których mowa w art. 61 ust. 1, mogą zatem przybrać postać ustną lub pisemną, mogą być skutkiem przetworzenia, przekształcenia, jednak powinny być one co najmniej wtórne wobec materialnego dowodu istnienia czegoś w przeszłości (takim dowodem może być dokument wymieniony w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP przy zastrzeżeniu jego szerokiego rozumienia np. jako obrazu, pisma na nośniku papierowym lub informatycznym, zapisu audiowizualnego, audialnego), stanowiącego źródło wiedzy o „działalności” podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 zd. 1 i 2 Konstytucji RP, powstałe w pośredniej lub bezpośredniej reakcji na jakieś zdarzenie.** Jeśli obywatel wykazuje sceptycyzm wobec informacji udzielonej przez władze, ustawa powinna umożliwiać zapoznanie się z „pierwotnym” źródłem informacji (por. art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 2 UDIP). Swoistą postacią uzyskiwania informacji o działalności organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych wymienionych w art. 61 ust. 2 *in fine* będzie bierna obserwacja obrad przez obywatela połączona z możliwością ich rejestracji.

## **2. Powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP na stronie 2 Skargi Konstytucyjnej z 15 marca 2013 r. nastąpiło wyłącznie "w związku z" art. 61 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.**

Zamiarem Skarżącego było wskazanie, że:

- 1) opisane w Skardze oraz niniejszym piśmie publiczne prawo podmiotowe do informacji nie ma charakteru bezwzględnego, a Konstytucja RP wprost przewiduje możliwość jego ograniczenia, jednakże m.in. w oparciu o ogólny mechanizm określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zdanie pierwsze wyrażające tzw. zasadę wyłączności ustawy, zasadę proporcjonalności oraz zdanie drugie stanowiące źródło zakazu naruszania istoty prawa). Skarżący uważa, że pominięcie ustawodawcze w art. 4 ust. 1 UDIP narusza wszystkie trzy zasady wysłowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

- 2) przepisy art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji RP nie mogą być powoływane jako samoistna podstawa skargi konstytucyjnej, ponieważ wraz z pozostałymi zasadami ogólnymi rozdziału II Konstytucji RP nie wyrażają samoistnych publicznych praw podmiotowych, lecz funkcjonują w połączeniu z pozostałymi wolnościami lub prawami (publicznymi prawami podmiotowymi w rozumieniu powołanym w punkcie 1.1. niniejszego pisma procesowego) opisanymi w dalszych podrozdziałach rozdziału II Konstytucji RP (tzw. koncepcja "meta-praw" utrwalona w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego).
- 3) artykuł 31 ust. 3 został powołany wraz z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, ponieważ w ocenie Skarżącego art. 61 ust. 4 stanowi proceduralny aspekt zasady wyłączności ustawy odniesiony do prawa do informacji. Można zatem przyjąć, że w tym wąskim, proceduralnym zakresie zachodzi relacja "pokrywania się" artykułu 61 ust. 4 ("*Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy*") z artykułem 31 ust. 3 zdanie pierwsze ("*mogą być ustanawiane tylko w ustawie*"), która częściowo wyłącza zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>6</sup>. Należy podkreślić, że zjawisko pokrywania się powołanych norm nie dotyczy jednak elementu materialnoprawnego, tzn. ustawowego doprecyzowania "zasad" udzielania informacji przez podmiot konstytucyjnie zobowiązany, który to podmiot utożsamiany jest w okolicznościach niniejszej sprawy z posłem prowadzącym działalność pozaparlamentarną, terenową.

2.1. Zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze "*ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób*".

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przepis posługuje się kryterium formalnym, tj. obowiązkiem normowania statusu jednostki w formie ustawy (tzw. zasada wyłączności ustawy). Dalsze postanowienia mówią o "wolnościach" i "prawach", co wskazuje, że forma ustawowa zostaje zastrzeżona zarówno dla tworzenia prawnych podstaw do wkroczenia w sferę wolności, sferę autonomii jednostki, jak i ograniczenia praw pozytywnych, aktywności

---

<sup>6</sup> Argumentem dla takiego rozumienia mogą być analizy doktryny i orzecznictwa TK przeprowadzone przez L. Garlickiego, teza nr 17 w komentarzu do art. 31 Konstytucji RP (w:) W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 17-18 z powołaniem na wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wszczętych na podstawie art. 79 Konstytucji RP (SK 11/98 oraz SK 9/98).



informacyjnej państwa na rzecz obywatela (a więc m.in. uprawnień z art. 61 Konstytucji RP), których treść może być nieco swobodniej ukształtowana przez Państwo.

Na stronie 18-21 w punkcie 3.3. uzasadnienia Skargi z 15 marca 2013 r. podniesiono, że ustawodawca miał obowiązek unormowania kwestii informacyjnych obowiązków posłów z tytułu pozaparlamentarnej, terenowej działalności wchodzącej w zakres sprawowanego mandatu, zwłaszcza w aspekcie proceduralnym (obowiązek wydania ustawy, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP). Uzupełniając argument dot. niepełnego zakresu regulacji przytoczone na stronie 19 uzasadnienia Skargi, należy dodać, że *Wojciech Sokolewicz* poszukując desygnatu pojęcia "*osoba pełniąca funkcję publiczną*" następująco sygnalizował problem niepełnej regulacji obowiązku informacyjnego posłów: "*W wypadku parlamentarzystów obejmuje to także całość informacji o działalności polegającej na wykonywaniu mandatu, a nie tylko tej części, która jest wykonywana forum parlamentu, co tłumaczy się m.in. tym, że w rozumieniu konstytucji chodzi właśnie o <<osoby pełniące funkcje publiczne>><sup>7</sup>*". Odrębną kwestią jest, że cytowany Autor widział zaczepienie dla tego obowiązku w zdaniu pierwszym art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, podczas gdy w uzasadnieniu Skargi i niniejszym piśmie procesowym wskazywano, że podstawę dla takiej konkluzji należy wyprowadzać raczej z pojęcia "osoby" (nakładającego się treściowo na art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze) powołanego w zdaniu drugim ustępu pierwszego art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu Skargi z 15 marca 2013 r. Skarżący przywołał stanowisko *Joanny Zakolskiej*, która słusznie stwierdziła, że "*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*"<sup>8</sup>.

W świetle wyводу zaprezentowanego w Skardze i niniejszym piśmie procesowym, należy przyjąć, że w art. 4 ust. 1 UDIP ustawodawca w ogóle nie uwzględnił posłów lub senatorów wykonujących pozaparlamentarną działalność opisaną w pkt 1 niniejszego pisma. Oczywiście można (i należy w świetle art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

---

<sup>7</sup> W. Sokolewicz, teza nr 4 w komentarzu do art. 61 Konstytucji RP (w:) L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom. IV, s. 29 z powołaniem na M. Zubika, *W sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, "Przegląd Sejmowy" z 2003 r., nr 1, s. 58.

<sup>8</sup> J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 118 i orzecznictwo tam powołane.

Konstytucyjnym) zadać pytanie, czy takie "pominięcie" jest zgodne z pozostałymi zasadami wynikającymi z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji RP? Należy jednak zwrócić uwagę, że takie działanie można potraktować jako próbę doszukiwania się racjonalności i logiki tam, gdzie jej nie ma, ponieważ przyczyną problemu jest oczywisty błąd ustawodawcy. Z istoty pominięcia ustawodawczego wynika, że nie może być ono legalne, ponieważ jest ono działaniem wbrew obowiązкови wynikającemu z normy wyższego rzędu i zasadzie nadrzędności Konstytucji RP w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP).

Skarżący uważa, że zaskarżony przepis art. 4 ust. 1 UDIP nie odzwierciedla w żadnej mierze konstytucyjnych wartości, dla której realizacji ustawodawca mógł tak drastycznie ograniczyć prawo do informacji o działalności terenowej posłów. Skarżący podejmuje w tym miejscu ocenę art. 4 ust. 1 zgodnie z nieprzemijająco aktualnymi dyrektywami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w orzeczeniach z dnia 12 stycznia 1995 roku (sygn. akt K 12/94)<sup>9</sup> oraz z dnia 26 kwietnia 1995 roku (sygn. akt K 11/94)<sup>10</sup>, co wiąże się z odpowiedzią na trzy pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

W przypadku pominięcia ustawodawczego nie sposób udzielić odpowiedzi na postawione pytania ze względu na ich nieadekwatność do rozpatrywanej tutaj postaci naruszenia prawa do informacji. Cytowane kryteria zakładają aktywną, a nie pasywną postawę ustawodawcy. W ustawodawstwie państw demokratycznych można wprawdzie spotkać tzw. absolutne ograniczenia prawa do informacji o działalności deputowanych poza forum parlamentu (np. w brytyjskim *Freedom of Information Act 2000*), ale zawsze przybierają one postać wyraźnej, normatywnej wypowiedzi ustawodawcy, czego nie można powiedzieć o polskich unormowaniach.

**3. Odnosząc się do obowiązku wskazania publicznych praw podmiotowych zawartych art. 1, art. 2, art. 4, art. 8 ust. 1 oraz art. 82 Konstytucji RP Skarżący wyjaśnia, że art. 1, 2, 4, 8 ust. 1 nie zawierają publicznych praw podmiotowych. Przepisy te stanowią zasady**

<sup>9</sup> Opubl. w OTK w 1995 roku, cz. I, s. 16 i n.

<sup>10</sup> Opubl. w OTK w 1995 roku, cz. I, s. 123 i n.

ustrojowe rozumiane jako normy konstytucji wyróżnione w jej treści ze względu na szczególnie istotne znaczenie, zawierające naczelné rozstrzygnięcia składające się na charakterystykę polskiego państwa. Pomijając indywidualne poglądy nauki prawa konstytucyjnego<sup>11</sup>, a uwzględniając odmienną praktykę konstytucyjną ukształtowaną na gruncie art. 79 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że powołane przepisy nie mogą stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej (pomijając niektóre przepisy dot. ustroju społeczno-gospodarczego zawarte w Rozdziale I Konstytucji RP).

**Przepisy powołano "w związku" z artykułem 61 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz artykułem 82 Konstytucji RP wskazując w ten sposób, że odniesienie do zasad ustrojowych pozwala odkodowanie funkcji obywatelskiego prawa do informacji oraz interpretację szczegółowych pojęć umieszczonych w art. 61 i 82 Konstytucji RP.**

3.1. Wzorzec kontroli w postaci artykułu 2 Konstytucji RP został powołany w zarzucie sformułowanym alternatywnie, "z ostrożności procesowej" (strona 2 Skargi z dnia 15 marca 2013 r. punkt 2 litera "b": "*a ponadto z ostrożności procesowej, w przypadku nieprzychylenia 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 postów 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*"). **Ze względu na rygory wynikające z zasady skargowości, a co za tym idzie, niedopuszczalność alternatywnego formułowania zarzutów w skardze konstytucyjnej, a także ze względu na cofnięcie wniosku w punkcie 2) lit. "b" Skargi z dnia 15 marca 2013 r. (vide: oświadczenia Skarżącego w *petitum* niniejszego pisma) należy uznać, że obowiązek określony w punkcie 1 i 2 zarządzenia Ts 98/13 z dnia 18 kwietnia 2013 r. w zakresie dot. art. 2 Konstytucji RP stał się bezprzedmiotowy.**

W momencie sporządzania skargi konstytucyjnej Skarżący przyjął nadmiernie optymistyczne założenie, że będzie w stanie wykazać w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stan niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 UDIP wynikający z naruszenia zasad prawidłowej legislacji i ukonstytuowania się na tym tle błędnej praktyki sądownoadministracyjnej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swym orzecznictwie, że "*ukształtowana praktyka sądowa - kształtująca w trwały sposób treść normy prawnej naruszająca zasady i wartości konstytucyjne może być przedmiotem ponownej kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jednakże <<nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz*

---

<sup>11</sup> J. Trzciniński, teza nr 6 w komentarzu do art. 79 Konstytucji RP (w:) L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom. I*, Warszawa 1999, s. 6-7.

*administracyjnych i organów sądowych. Dopiero gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z Konstytucją, uzasadnione stać by się mogło orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu>> (orzeczenie z 15 lipca 1996 r., K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30)"<sup>12</sup>. Skarżący stwierdza, że korzystając z dostępnych mu środków prawnych, nie ma możliwości przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dowodów na okoliczność powołaną w cytowanym orzeczeniu. Takowe dowody stanowiłoby tworzyłyby zbyt skromny materiał, aby uznać go za "niewątpliwy" (zob. strona 10 uzasadnienia Skargi z dnia 15 marca 2013 r. wskazująca 5 orzeczeń sądownoadministracyjnych). Z tych względów Skarżący zdecydował się ograniczyć zarzuty niezgodności art. 4 ust. 1 UDIP.*

3.2. Wzorzec kontroli w postaci artykułu 4 ustęp 1 i 2 Konstytucji RP nie stanowi źródła prawa do informacji, ale wpływa bezpośrednio na rozumienie funkcji prawa do informacji jako mechanizmu wyrównującego deficyt braku "realnej" władzy Narodu. Deficyt ten wywoływany jest poprzez udzielenie nieodwołalnego pełnomocnictwa parlamentarzystom (przedstawicielom, o których mowa w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Trudno przyjąć, że członkowie zbiorowego podmiotu suwerenności mogliby zostać pozbawieni mechanizmów kontroli w postaci prawa do informacji z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w odniesieniu do należącej do nich władzy. W ocenie Skarżącego przepis art. 4 ust. 1 i 2 uzasadnia szeroką interpretację podmiotów zobowiązanych i wymienionych w art. 61 ustęp 1 Konstytucji RP i konieczność uzupełnienia katalogu podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 UDIP. Odmienne założenie prowadziłoby do wniosku, że podmiot władzy w państwie (Naród) został częściowo pozbawiony środków kontroli należącej do niego władzy.

3.3. Wzorzec kontroli w postaci art. 8 ust. 1 Konstytucji RP nie został powołany jako prawo podmiotowe, a "jedynie" w związku z art. 61 Konstytucji RP dla zaakcentowania aktywnego obowiązku ustawodawcy wdrażania norm konstytucji. Zasada nadrzędności Konstytucji RP w systemie źródeł prawa powoduje, że ustawodawca nie może zadowolić się obecnością art. 61 Konstytucji RP, lecz musi go precyzować, rozwijając w aktach niższego rzędu materialne i formalne gwarancje prawa do informacji.

3.4. Artykuł 82 Konstytucji RP nakłada na obywateli polskich obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne. Przepis ten przenosi w swej treści nakaz (ale i uprawnienie do podejmowania czynności realizujących obowiązek). Pojęcie dobra wspólnego umieszczone w art. 82 należy uznać za tożsame z analogicznym pojęciem użytym w art. 1 Konstytucji RP. *Kazimierz Działocha* zaprezentował stanowisko, szczególnie istotne z uwagi na merytoryczne zaangażowanie w prace nad Konstytucją RP, które zakłada,

---

<sup>12</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2009 Ts 359/08 ([www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)).

że powołana norma w części dotyczącej "*troski o dobro wspólne*" ustala obowiązek o charakterze pozytywnym. Obywatel polski ma więc działać na rzecz dobra wspólnego w sposób **aktywny**<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę lokalizację prawa do informacji w grupie wolności i praw politycznych, należy przyjąć, że art. 61 Konstytucji RP powinien być postrzegany jako instrument umożliwiający partycypację społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu władzy publicznej oraz zasięganie informacji o stanie państwa oraz osób pełniących funkcje publiczne. Wykonywanie prawa do informacji może zaspokajać indywidualne potrzeby informacyjne jednostki, ale stanowi również realne narzędzie troski o stan państwa oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne w jego imieniu i korzystających z mienia Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że dobro wspólne z art. 1 Konstytucji RP nie oznacza postawienia znaku równości pomiędzy aparatem państwowym<sup>14</sup>. *Kazimierz Działocha* wskazuje, że chodzi tu bardziej o rozumienie Rzeczypospolitej Polskiej jako wspólnej organizacji wszystkich obywateli, opartej na współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot<sup>15</sup>. Ów akcent obywatelski jest znamieny dla współczesnych państwa demokratycznych, które opierają się na paradygmacie obywatela zaangażowanego, zainteresowanego sprawami swego państwa.

Brak ustawowego unormowania dostępu do informacji o pozaparlamentarnej postów działalności zamienia w fikcję jakąkolwiek obywatelską kontrolę sprawowania mandatu przedstawicielskiego i gospodarowania mieniem publicznym prowadząc do naruszenia art. 82 Konstytucji RP w części w jakiej nakłada on na obywateli polskich obowiązek troski o dobro wspólne.

**4. Wykonując obowiązek polegający na wskazaniu, w jaki sposób przepis stanowiący przedmiot skargi prowadzi do naruszenia praw podmiotowych, o których mowa w pkt 1 zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2013 r. (Ts 98/13), wyjaśniam, że artykuł 4 ust. 1 UDIP narusza konstytucyjne, publiczne podmiotowe prawo do informacji (art. 61) oraz konstytucyjny obowiązek troski o dobro wspólne (art. 82) poprzez tzw. pominięcie ustawodawcze. Przepis art. 4 ust. 1 pomija w katalogu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej parlamentarzystów prowadzących**

---

<sup>13</sup> Zob. K. Działocha, teza nr 4 w komentarzu do art. 82 Konstytucji RP (w:) L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom. III, s. 4, Warszawa 2003, s. 4.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

działalność terenową przy pomocy biur poselski i senatorskich, w sytuacji w której obowiązek uregulowania materialnych i formalnych podstaw uzyskiwania informacji o działalności parlamentarzystów w terenie wynika z art. 61 ustęp 1 i 4 Konstytucji RP. Stosowanie do tej tezy sprecyzowano zarzut w *petitum* niniejszego pisma. **Skarżący podtrzymuje w tym zakresie w całości wywód przedstawiony w punkcie 3 uzasadnienia Skargi konstytucyjnej z dnia 15 marca 2013 r. (punkty 3.1.-3.4. na stronach 10-21 uzasadnienia Skargi) i prosi o jego uwzględnienie przy ocenie sposobu naruszenia powołanych praw i obowiązków konstytucyjnych.**

**radca prawny**

**Michał Bernaczyk**

Załączniki:

- 1) cztery egzemplarze niniejszego pisma.