

Warszawa, dnia 10 grudnia 2001 r.

## **Opinia prawna**

### **w sprawie wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych przepisów ustaw „samorządowych” w zakresie w jakim przyznają one obywatelom dostęp do informacji publicznej (sygn. akt K. 38\01)**

1. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego skarżący zarzucają, iż:

- a) art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.),
- b) art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz
- c) art. 15a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.),

nie są zgodne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio; z art. 61 ust. 4 i art. 94 Konstytucji, w zakresie w jakim przekraczają one granice upoważnień do regulacji ustawowej i podustawowej oraz z art. 32 Konstytucji, statuującego zasadę równości obywateli wobec prawa.

Ze względu na podobieństwo zarzutów skarżącego w stosunku do wszystkich trzech wymienionych powyżej przepisów (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa), w dalszej części opinii analiza prawna wniosku do TK dokonana zostanie tylko na przykładzie art. 15a ustawy

o samorządzie województwa. Poglądy tam sformułowane w jednakowy sposób odnosiły się będą również do pozostałych skarżonych przepisów (art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 11b ustawy o samorządzie gminnym).

2. Konstytucja z 1997 r. zapewnia każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Prawo to obejmuje m.in. dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z po-

wszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie prawa dostępu do informacji, stosownie do art. 61 ust. 3 Konstytucji, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Tryb udzielania informacji mają określić ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy (art. 61 ust. 4 Konstytucji).

Z kolei, zgodnie z art. 15a ustawy o samorządzie województwa: „działalność organów województwa jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów województwa i komisji sejmiku województwa. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut województwa.

**3.** Jeden z głównych zarzutów wnioskodawcy dotyczy niezgodności art. 15a ustawy o samorządzie województwa z art. 8 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego: „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”.

W pierwszej kolejności należy zastanowić się, co znaczy sformułowanie: „Konstytucja ma być stosowana bezpośrednio”, a także rozważyć, czy art. 61 Konstytucji jest jednym z tych przepisów, które nadają się do bezpośredniego stosowania.

**4.** Podstawowe rozumienie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji opiera się na założeniu, iż we wszystkich wypadkach, gdy przepisy konstytucyjne sformułowane są w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero potem powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji, Konstytucja może znajdować ciągłe zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej, a podstawowa rola w tym zakresie musi przypadać sądom (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2000, s. 44; zob. też na temat innych koncepcji „bezpośredniego stosowania Konstytucji” – S.

Wronkowska, W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji, Państwo i Prawo Nr 9/2001).

Podobne stanowisko reprezentuje również Piotr Winczorek, który w swoim komentarzu do art. 8 ust. 2 Konstytucji stwierdza m.in.: „zasadą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Oznacza to, że każdy organ władzy publicznej ma obowiązek uwzględnić w podejmowaniu decyzji (ustawodawczych, administracyjnych, wyrokach sądowych) treść postanowień Konstytucji. Mogą one, jeśli są dostatecznie skonkretyzowane, stanowić samodzielną podstawę takiej decyzji. (...) W każdym zaś przypadku przepisy prawa muszą być interpretowane i stosowane w zgodzie z postanowieniami Konstytucji” (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000, s. 20).

**5.** A zatem, o ile przepis (przepisy) Konstytucji sformułowany jest na tyle precyzyjnie, że możliwe jest na jego podstawie zbudowanie wszystkich niezbędnych elementów normy prawnej oraz jednoznaczne określenie, jakie działania są z nią zgodne lub sprzeczne, to ustalona w ten sposób norma konstytucyjna nadaje się do samoistnego stosowania i nie wymaga konkretyzacji w ustawach zwykłych. W praktyce, przepisów pozwalających na bezpośrednie stosowanie Konstytucji (w powyższym rozumieniu) jest niewiele. Wskazać tu można np. niektóre przepisy odnoszące się do organizacji aparatu państwowego (art. 128, art. 130, art. 191), czy też przepisy Konstytucji wyznaczające procedury (np. art. 119, 120, 121).

W większości przypadków przepisy Konstytucji sformułowane są jednak w sposób bardziej ogólny i określają tylko podstawowy kierunek rozwiązań danej kwestii (np.: art. 171, art. 202, art. 213 ust. 1) lub wprost odsyłają do unormowań bardziej szczegółowych w ustawie zwykłej (np. art. 129 ust. 2, art. 107 ust. 1, art. 76). Przepisy te mogą być oczywiście ujęte w formę na tyle jednoznaczną, że z ich treści można wydobyć normę prawną. Tyle tylko, że norma ta sformułowana jest tak generalnie, iż zazwyczaj można potraktować ją tylko jako dyrektywę interpretacyjną (tzw. interpretacja przepisów ustawy w zgodzie z Konstytucją – normę buduje się w oparciu o normę ustawową i jednocześnie przepis Konstytucji; więcej na ten temat L. Garlicki, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, w: Konferencja naukowa: Konstytucji RP w praktyce, Warszawa 1999, s. 12 i n.) lub postulat adresowany do ustawodawcy (wyrażony wprost lub pośrednio), aby

uchwalił stosowaną ustawę w celu objaśnienia znaczenia konstytucyjnych pojęć, ustalenia trybu postępowania, właściwości podmiotów itd.

Odrębne zagadnienie, nieistotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, stanowi problematyka tzw. zasad konstytucyjnych (np.: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji).

6. Wnioskodawca w sposób dorozumiany przyjmuje, że art. 61 Konstytucji może być stosowany bezpośrednio, co rozumie on przede wszystkim jako możliwość oparcia rozstrzygnięcia w danej sprawie (dot. dostępu do informacji) wyłącznie na podstawie normy z art. 61 Konstytucji (regulacje Konstytucji są w tej materii wystarczające, żadne ustawa nie powinna ich rozszerzać, zawężać ani nawet powtarzać). Mówiąc innymi słowy, wnioskodawca uważa, że art. 61 Konstytucji gwarantuje obywatelowi jasne i precyzyjne roszczenie do uzyskania informacji w zakresie tam sformułowanym (bez pośredniczącej roli ustawy).

Tymczasem, w moim przekonaniu, art. 61 Konstytucji wcale nie wydaje się być przepisem, który ustanawia wystarczająco jednoznaczne i precyzyjne normy postępowania. Nie ma wątpliwości co do tego, że uregulowanie trybu udzielania informacji oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów, *explicite* delegowane zostało do ustawy i regulaminów parlamentarnych (art. 61 ust. 4). Dwa pierwsze ustępy art. 61 sugerują co prawda, iż mogą stanowić podstawę do bezpośredniego stosowania, ale pewność tę narusza ustęp kolejny (art. 61 ust. 3), który rozpoczyna się od słów: „ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2 (...) może nastąpić wyłącznie ze względu (...)”. W moim przekonaniu, wskazuje on właśnie na ustawę jako na akt, którego wydanie jest jednak konieczne do realizacji prawa z art. 61 (konstrukcja ta jest bliźniaczo podobna do art. 31 ust. 3 Konstytucji). Poza tym, art. 61 ust. 1 i 2 zawiera szereg pojęć, które bez szczegółowego określenia w ustawie, *de facto* uniemożliwiają bezpośrednie stosowanie tego przepisu. Czym bowiem jest i jaki zakres normatywny w sobie kryje: „informacja o działalności”, „osoba pełniąca funkcje publiczne”, „dokument”, „ważny interes gospodarczy państwa”, „w zakresie w jakim wykonują zadania władzy publicznej” itp. Pojęcia te należy rozwinąć i wyjaśnić właśnie w ustawie.

Powyższego problemu nie rozwiązuje też w żaden sposób twierdzenie, że to ostatecznie sąd będzie w konkretnych przypadkach interpretował art. 61 Konstytucji i systematycznie wypełniał go treścią. W polskiej kulturze prawnej sądy nie tworzą prawa

(współtworzą), tylko je stosują. Ponadto, art. 61 Konstytucji nie ma takiego charakteru jak np. zasady konstytucyjne (np. art. 2), co wynika z jego brzmienia oraz usytuowania w treści Konstytucji, a co za tym idzie, trudno przypuszczać, by nawet Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał na jego podstawie konkretne roszczenia obywatela i obowiązki organów państwa.

7. Nawet jednak przyjmując, że art. 61 Konstytucji może bezpośrednio kształtować stosunki prawne – będąc podstawą rozstrzygnięcia przed danym organem – należy zauważyć, iż wątpliwe jest, aby to właśnie art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowił właściwy wzorzec konstytucyjności w komentowanej sprawie. Nie jest bowiem tak, że z zasady bezpośredniego stosowania konstytucji wypływa jednoznaczny zakaz uchwalania ustaw oraz aktów wykonawczych do ustawy, jeżeli sama Konstytucja zawiera w ww. materii już jakieś nadające się do bezpośredniego stosowania przepisy (tak skarżący: „niezgodność polega na tym, że wbrew normie ustanowionej w art. 8 ust. 2 Konstytucji, nakazującej bezpośrednio stosowanie Konstytucji o zasadach dostępu do informacji w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego, skoro wyjątkiem w myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji ma być wyłącznie tryb udzielania tych informacji, [ustawodawca] przenosi regulację tych zasad do statutów jednostek samorządu terytorialnego”).

Ten sposób myślenia prowadzi do wniosku, że wiele obowiązujących aktualnie ustaw jest niezgodnych z Konstytucją, ponieważ dotyczą one spraw, które mają swoje „zaczepienie” w ustawie zasadniczej (mniej lub bardziej szczegółowe), a to samo w sobie powinno już wystarczać do stosowania (realizowania) prawa bez dodatkowego uchwalania ustaw (uwagę tę można w szczególności odnieść do nowej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz. U. Nr 112, poz. 1198). Trudno zgodzić się tym poglądem. Przeczy temu również struktura polskiego systemu prawa, który pomimo zasady, iż Konstytucję stosuje się bezpośrednio, opiera się jednak na przepisach ustawowych, jako podstawowym materiale do konstruowania norm prawnych. Zupełnie inną kwestią jest natomiast zgodność ww. przepisów ustawowych z postanowieniami konstytucyjnymi. Również i w tym przypadku zapewniony został jednak odpowiedni mechanizm prawny. Organem uprawnionym i zobowiązanym do dbałości o spójność treściową i aksjologiczną systemu prawa jest Trybunał Konstytucyjny.

8. W związku z powyższym, zarzut naruszenia art. 8 ust. 2 Konstytucji przez przepisy art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15a ustawy o samorządzie województwa uwążam za nieuzasadniony.

9. Nie można też zgodzić się, że skarżone przepisy są sprzeczne z art. 61 ust. 4 Konstytucji, ponieważ nie wypełniają obowiązku „ustanowienia trybu udzielania informacji”. Zarówno art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15a ustawy o samorządzie województwa stanowią regulacje szcążtkowe. W sposób kompleksowy powyższa problematyka unormowana została w ustawie o dostępie do informacji publicznej (wejdzie w życie 1 stycznia 2002 r.). Poza tym, zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do oceny ustawy z punktu widzenia „braków” jakie w niej występują (tzw. zaniechań ustawodawcy), por. np.: K. 37/97, K. 12/99.

10. Z kolei w zakresie, w jakim skarżone przepisy powierzają aktom prawa miejscowego (statuty jednostek samorządu terytorialnego) uregulowanie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, można podnieść wątpliwości natury konstytucyjnej.

Prawdą jest bowiem, że upoważnienia do wydania aktów prawa miejscowego mają tutaj charakter blankietowy i pozostawiają, moim zdaniem, zbyt dużą swobodę organom samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony, nie jest przecież tak, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi mieć taki sam stopień szczegółowości, jak np. upoważnienie do wydania rozporządzenia (np. zawierać merytoryczne wytyczne odnośnie przyszłej treści aktu). W obowiązującym prawie znane są nawet przypadki, kiedy akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej (np. przepisy porządkowe). Niemniej jednak, należy zgodzić się z wnioskodawcą, iż wartością samą w sobie powinna być w niniejszym przypadku jednolitość dostępu do dokumentów (informacji) w skali całego kraju, na jednakowych zasadach dla każdego obywatela i na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, w myśl zasady, iż „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (art. 32 ust. 1 *in fine* Konstytucji). Do takiego wniosku skłania również charakter regulowanych spraw, które są istotne dla realizacji praw i wolności obywatelskich i powinny być szczególnie chronione.

W tym sensie, analizowane w niniejszej opinii przepisy nie są, moim zdaniem, zgodne z art. 32 ust. 1 zd. 2 oraz art. 94 zd. 1 Konstytucji.

11. Jak już zostało powiedziane, skarżone przez wnioskodawcę regulacje mają charakter szczątkowy. Dnia 1 stycznia 2002 wejdzie w życie ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w sposób kompleksowy normuje problematykę udostępniania tzw. informacji publicznej oraz zasad wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. W treści skargi nie uwzględniono tego faktu. Tymczasem ustawa o dostępie do informacji publicznej w dużym stopniu powtarza (konsumuje) skarżone we wniosku rozwiązania. W przypadku przychylenia się przez Trybunał Konstytucyjny do tez postawionych w *petitum* wniosku (szczególnie odnośnie koncepcji bezpośredniego stosowania Konstytucji), automatycznie pod znakiem zapytania pozostanie konstytucyjność wspomnianej powyżej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sporządził: Piotr Radziewicz