



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19.11.2021

Marcin Wiącek

VII.6060.15.2021.MM/MKS

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 1/21

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając w oparciu o art. 46 w związku z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK), jako uczestnik postępowania, **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o zwrócenie się w niniejszej sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przekazanie informacji w sprawie stosowania oraz wykładni następujących przepisów prawa w orzecznictwie sądowym:**

- art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1598; dalej jako: u.d.i.p.) – w zakresie, w jakim posługuje się pojęciami: „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”;
- art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. – w zakresie, w jakim posługuje się pojęciami: „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych”;

- art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. – w zakresie, w jakim nakłada na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej „o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji” również w odniesieniu do informacji należących do sfery prywatności oraz danych osobowych tych osób;
- art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. i art. 5 ust. 1 u.d.i.p. – w zakresie w jakim przepisy te regulują relację pomiędzy przepisami u.d.i.p. a innymi aktami prawnymi.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, że istota zarzutów I, II i IV wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2021 r. sprowadza się do stwierdzenia, że wskazane jako przedmiot kontroli przepisy u.d.i.p. naruszają wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności przepisów prawa, czego dowodów Wnioskodawczyni dopatruje się w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. przede wszystkim strony 9, 10, 18, 23, 24 wniosku I Prezes SN). Należy podkreślić, że wykładanie pojęć zawartych w u.d.i.p. przez sądy administracyjne jest naturalną konsekwencją możliwości wnoszenia skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 16 u.d.i.p. oraz skarg na bezczynność w sytuacji nieudostępnienia informacji przez organ w oparciu o art. 3 § 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019r. poz. 2325 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.). Sądowe stosowanie prawa i dokonywanie w tym procesie wykładni (interpretacji) norm prawnych jest wynikiem ustalonej w Konstytucji RP zasady podziału władzy w demokratycznym państwie prawa (art. 10 Konstytucji RP). Polska doktryna prawnicza dokonała w tym zakresie cenionych w wymiarze światowym ustaleń (zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972 i kolejne wydania).

W uzasadnieniu swojego stanowiska w niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że

„pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające”¹. Rzecznik zwrócił uwagę, że „z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter *kwalifikowany*, przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu”².

Ponownie należy podkreślić, że Wnioskodawczynie nie wskazała w swoim wniosku na szczególny charakter nieostrości pojęć używanych w zaskarżonych przepisach u.d.i.p., ani na istotne rozbieżności w orzecznictwie sądowym, które dotyczyłyby wykładni tych pojęć. Ograniczyła się jedynie do selektywnego przytoczenia niektórych, odpowiadających przyjętym we wniosku tezom, orzeczeń sądów administracyjnych, w których dokonana przez sąd interpretacja wskazanych pojęć wzbudziła Jej wątpliwości. Jednocześnie zakwestionowała wskazane we wniosku przepisy u.d.i.p. nie w zakresie budzących wątpliwości norm prawnych z nich wywodzonych, ale w zakresie, w jakim są one niejednoznaczne (według terminologii stosowanej we wniosku – niekonkretne). Stąd też dla ewentualnego podzielenia sformułowanych przez Wnioskodawczynię zarzutów przez Trybunał Konstytucyjny konieczne byłoby wykazanie istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, które przekładałyby się na brak pewności prawa.

¹ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03 oraz wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r. o sygn. akt P 13/02.

² Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, Wnioskodawczyni nie wykazała również w swoim wniosku, aby praktyka stosowania zakwestionowanych przepisów ustawy prowadziła do takiego ich rozumienia, które można ocenić jako niekonstytucyjne. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny mogłoby być wówczas możliwe, jeśli wnioskodawca wykazałby, że niekonstytucyjna interpretacja zakwestionowanych przepisów znalazła jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie sądowym³. Wnioskodawczyni nie przedstawiła jednak żadnych dowodów w postaci jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych świadczących o tym, że z taką sytuacją mamy do czynienia.

Nie powinno budzić wątpliwości, że organem posiadającym najlepszą i kompleksową wiedzę we wskazanym wyżej zakresie jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Należy zwrócić uwagę, że zarówno Wnioskodawczyni, jak i wszyscy pozostali uczestnicy niniejszego postępowania powołują się w swoich stanowiskach na treść orzeczeń sądów administracyjnych i dokonywaną przez te sądy wykładnię zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Trzeba jednak podkreślić, że dorobek orzeczniczy w tym zakresie jest bardzo obszerny z uwagi na dużą ilość spraw dotyczących problematyki dostępu do informacji publicznej, jaka jest rozpatrywana przez sądy administracyjne oraz już dwadzieścia lat stosowania tej ustawy. Dla przykładu należy wskazać, że tylko z opublikowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny *Sprawozdania statystycznego z ruchu i sposobu załatwienia spraw za rok 2020* wynika, że w okresie tym wpłynęło do Naczelnego Sądu Administracyjnego 310 skarg kasacyjnych od orzeczeń sądów I instancji dotyczących spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej oraz prawa prasowego. Do rozpoznania z poprzedniego okresu pozostało natomiast 428 spraw⁴. Stąd też w niniejszej sprawie **za kluczowe należy uznać uzyskanie przez Trybunał Konstytucyjny kompleksowych informacji, dotyczących sądowej wykładni i stosowania zakwestionowanych we wniosku Pierwszej Prezes Sądu**

³ Wyrok TK z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08.

⁴ Dane dostępne: <https://www.nsa.gov.pl/statystyki-nsa.php>, [dostęp: 18.11.2021 r.].

Najwyższego przepisów, z bezpośredniego – najlepiej poinformowanego źródła, jakim jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Należy podkreślić, że z uwagi na zawarty w art. 69 ust. 1 ustawy o TK obowiązek Trybunału Konstytucyjnego, określający, że „Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”, pominięcie tak istotnego dowodu, jak informacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie, nie pozwoli na przeprowadzenie postępowania w sposób rzetelny i spełniający najwyższe standardy rzetelności procesowej, które powinien dochowywać polski sąd konstytucyjny.

Ustawodawca wprost przyznał Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnienie do zwrócenia się do Prezesa NSA z takim wnioskiem w art. 70 ust. 1 ustawy o TK. W ocenie RPO, z powyższych względów konieczne jest skorzystanie przez TK z wskazanego uprawnienia na gruncie niniejszej sprawy.

Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

(-) Marcin Wiącek

(podpis na oryginale)