



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 8 września 2022 r.

Marcin Wiącek

VII.6060.15.2021.MKS

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

sygn. akt K 1/21

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W dniu 13 czerwca 2022 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich zostało doręczone pismo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny o sygn. akt K 1/21, którym przedłożono „dodatkowe wyjaśnienia w przedmiocie wniosku z 16 lutego 2021 w odniesieniu do następujących zarzutów niezgodności: 1) art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; [dalej: u.d.i.p.]) z art. 2 i art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji; 2) art. 23 w zw. z art. 1 ust. 1 (...) [u.d.i.p.] z art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 Konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; 3) art. 5 ust. 2 zd. 2 (...) [u.d.i.p.] z art. 2 oraz art. 47 i art. 61 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji”.

**1.** W pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że z petitum pisma z dnia 10 czerwca 2022 r., a także z jego uzasadnienia wynika, że **Wnioskodawca w piśmie tym wskazuje nowe wzorce kontroli i podnosi w istocie nowe zarzuty pod**

**adresem art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją RP** (pkt 1 pisma), które sprowadzają się do zakwestionowania pojęcia „informacja publiczna”. Jak wskazuje Wnioskodawca, „kwestionowany we wniosku art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie spełnia wymogu dostatecznej określoności prawa, ani w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej, ani organów obowiązanych do udostępniania tego rodzaju informacji. Należy bowiem stwierdzić, że identyfikując kategorię informacji publicznej, a następnie nakładając na różne podmioty obowiązek jej udostępniania, ustawodawca nie spełnił minimalnych wymogów, jakie w aspekcie określoności prawa wynikają z art. 2 Konstytucji”. Wnioskodawca wskazuje, że przepis „nie jest precyzyjny ponieważ uniemożliwia wywodzenie z niego jednoznacznej normy prawnej. Powiązanie pojęcia „informacja publiczna” z bardzo szeroko ujętą kategorią „sprawy publicznej” sprawia, że zakres znaczeniowy art. 1 ust. 1 u.d.i.p. można w dowolny sposób interpretować i wyznaczać stosownie do danej sytuacji”. W ocenie Wnioskodawcy, „przepis posługuje się pozorną definicją pojęcia, które wyznaczać ma zakres zastosowania całej ustawy”. Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, „sytuacja, z jaką mamy do czynienia w odniesieniu do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. sprawia, że ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań decydują nie organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania (...)”. Sformułowany zarzut niezgodności z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP „jest konsekwencją poczynionych uprzednio zastrzeżeń odnoszących się do treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz faktu pozostawienia ustawodawczy nadmiernej i w zasadzie niczym nieograniczonej swobody kształtowania treści pojęcia, które nie określa żadnej konkretnej treści na poziomie ustawowym”.

Zarzuty sformułowane pod adresem art. 23 u.d.i.p. oraz art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., przedstawione w piśmie z dnia 10 czerwca 2022 r., a także zaprezentowana tam argumentacja powtarza natomiast stanowisko i tezy zaprezentowane we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2021 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca w tym miejscu uwagę, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1-5 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) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP, zawiera:

- 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;

- 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;
- 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego;
- 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części;
- 5) **wskazanie wzorca kontroli;**
- 6) **uzasadnienie.**

Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy o TK uzasadnienie wniosku, zawiera:

- 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią;
- 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią;
- 3) **określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności;**
- 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

W ocenie Rzecznika z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o TK wyraźnie wynika więc, że wzorce kontroli powinny zostać określone we wniosku, uzasadnienie wniosku powinno zaś określać zarzuty niekonstytucyjności. Z tego też powodu nie można uznać, że sformułowane pod adresem art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zarzuty niezgodności z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w piśmie procesowym Wnioskodawcy z dnia 10 czerwca 2022 r. stanowią jedynie „dodatkowe wyjaśnienia w przedmiocie wniosku z dnia 16 lutego 2021 r.”

W związku z powyższym pismo procesowe Wnioskodawcy z dnia 10 czerwca 2022 r. w niniejszej sprawie, jako zawierające nowy wzorzec kontroli oraz nowe zarzuty, należy potraktować jako w istocie nowy wniosek w sprawie. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie przewiduje bowiem możliwości uzupełnienia wniosku poprzez wskazanie niepowołanych uprzednio wzorców kontroli, czy też nowych zarzutów. Z art. 64 ust. 1 ustawy o TK wynika natomiast, że jeżeli w co najmniej dwóch wnioskach (a więc także we wnioskach pochodzących od tego samego podmiotu) jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do sformułowanego w piśmie Wnioskodawcy z dnia 10 czerwca 2022 r. zarzutu niezgodności art. 1 ust. 1 u.d.i.p. z art. 2 i art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Rzecznik przedstawia stanowisko, że:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

Ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia powyższego stanowiska, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1 u.d.i.p. **jest zgodny** z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 oraz z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

**2.1.** Wnioskodawca czyni przedmiotem kontroli art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Przepis ten definiuje pojęcie „informacji publicznej” oraz reguluje zakres jej udostępniania. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. *każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.* Należy jednak zauważyć, że Wnioskodawca formułuje zarzuty jedynie wobec definicji informacji publicznej zawartej w tym przepisie, zakresem zaskarżenia czyni zaś w sposób niewłaściwy cały przepis.

Ponadto należy zauważyć, że norma prawna, jaką Wnioskodawca zakwestionował, wynika nie tylko z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ale także z art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który to przepis precyzuje przedmiot informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o: a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, b) projektowaniu aktów normatywnych, c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań; 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: a) statusie prawnym lub formie prawnej, b) organizacji, c) przedmiocie działalności i kompetencjach, d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5, f) majątku, którym dysponują; 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych

samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia, f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych, 4) danych publicznych, w tym: a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: – treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, – dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, – treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych; 5) majątku publicznym, w tym o: a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach, c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także *kas chorych*, d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a-c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach, e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a-c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat, f) długu publicznym, g) pomocy publicznej, h) ciężarach publicznych.

Norma prawna, jaką Wnioskodawca poddaje kontroli Trybunału, dotycząca definicji „informacja publiczna” wynika więc z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz z art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Przedmiotem kontroli Wnioskodawca powinien więc uczynić art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Należy przy tym podkreślić, że katalog zamieszczony w art. 6 ust. 1 ustawy nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy określenie „w szczególności”. Intencją i założeniem kwestionowanych przepisów jest bowiem właśnie szerokie rozumienie

przedmiotu tej regulacji. Niedostrzeżenie przez Wnioskodawcę art. 6 u.d.i.p. przy rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia uniemożliwia tym samym merytoryczne rozpoznanie zarzutu przez Trybunał Konstytucyjny.

Tym samym, już w tym miejscu należy stwierdzić, że w kontekście postawionych przez Wnioskodawcę zarzutów niejasności, nieprecyzyjności pojęcia „informacja publiczna” – w sytuacji gdy właśnie art. 6 ust. 1 u.d.i.p. precyzuje jakie przykładowe informacje publiczne podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy, a także przesądza, że nie sposób wymienić wszystkich kategorii informacji publicznych, podlegających udostępnieniu – zarzuty Wnioskodawcy są oczywiście bezzasadne. Nie sposób bowiem uznać nieprecyzyjność art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w sytuacji, gdy przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej został określony w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Taki zaś sposób interpretacji pojęcia „informacja publiczna” został przyjęty w orzecznictwie sądowym i doktrynie, co zostanie przedstawione w dalszej części uzasadnienia stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 47 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o TK uzasadnienie wniosku o zbadanie konstytucyjności powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, a także wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Wnioskodawca zupełnie pomija jednak przyjętą w orzecznictwie sądowym i doktrynie wykładnię zakwestionowanego przepisu, a także nie przedstawia żadnych argumentów świadczących o jego nieokreśloności. Tym samym, w ocenie Rzecznika, postępowanie w tym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

**2.2.** Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa przez art. 1 ust. 1 u.d.i.p. z uwagi na niejednoznaczność i nieprecyzyjność pojęcia „informacja publiczna” Rzecznik pragnie podkreślić, że w orzecznictwie konstytucyjnym utrwalone jest, że **przesłanką stwierdzenia niezgodności przepisu z art. 2 Konstytucji RP może być tylko „uchybiecie rudymetarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji”** (zob. wyrok

TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08, a także wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05). Niewątpliwie uchybienie zasadom poprawnej legislacji jest istotne również wtedy, gdy prowadzi do naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych bądź jest źródłem „poważnych problemów ze stosowaniem prawa” (tak m.in. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono jednocześnie pogląd, że choć zasada określoności nakazuje z dużą ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju zwrotami niedookreślonymi, **nie da się nigdy całkowicie wyeliminować tych zwrotów z przepisów prawa obowiązującego** (zob. uchwałę TK z dnia 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91, oraz wyroki z: dnia 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98 i z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99). Już w uchwale z dnia 6 listopada 1991 r. (w sprawie o sygn. akt W 2/91) Trybunał stwierdził, że „posługiwania się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”. Z kolei w sprawie o sygn. akt K 11/99 Trybunał wskazał, że „pojęcia nieostre, do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych (...)”, zaś „niedookreśloność pojęć (...) nie oznacza niemożności określenia ich zakresu i treści”. Wedle przekonania Trybunału Konstytucyjnego brak dostatecznej precyzji jest samoistną podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu tylko wówczas, jeżeli nie jest możliwe ustalenie jego treści w drodze wykładni – w tym wykładni dokonywanej w praktyce sądowej. Orzeczenie tej treści stanowi zatem środek o charakterze *ultima ratio* (zob. postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 oraz wyrok TK z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03).

Ponadto w wyroku z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06, Trybunał podkreślił, że z zasady określoności nie wynika skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie przez egzemplifikację. **To na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji treści pojęć nieostrych, z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych.** Ilekroć ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, że ma świadomość, iż istnieją prawem dopuszczalne możliwości jego określenia w praktyce stosowania prawa oraz że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tegoż pojęcia. W wyroku tym Trybunał podkreślił również, że i historycznie, i porównawczo nie można wyobrazić sobie prawidłowo działającego systemu prawnego i społecznego, który by eliminował istnienie wyrażeń i zwrotów niedookreślonych w prawie. Taki system musiałby charakteryzować się nie tylko bardzo wysokim stopniem kazuistyki, za którą byłby odpowiedzialny ustawodawca, ale zarazem wykluczałaby jakikolwiek margines swobody decydowania przy ocenie konkretnych wypadków stosowania prawa. System taki, jako nieelastyczny, musiałby prowadzić do rozstrzygnięć niesprawiedliwych. Typizacja oceny prawnej byłaby bowiem zawsze dokonywana już na etapie abstrakcyjnie tworzonego prawa. Jednocześnie – w płaszczyźnie podziału władz – taki system niweczyłby gwarancyjne działanie założenia podziału władzy, a sądy byłyby sprowadzone do roli automatu subsumcyjnego. Tego rodzaju wizja prawa jest nie tylko nierealna; jest ona także obca założeniom polskiej Konstytucji.

**Dlatego dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają bowiem tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.** Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności



z Konstytucją RP, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. 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 (zob. wyrok w sprawie o sygn. akt SK 70/06, wyrok z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02)

Jak wynika dodatkowo z orzecznictwa TK, **dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji konieczne jest m. in. stwierdzenie, czy jest on na tyle precyzyjny, że możliwa jest jego jednolita wykładnia i możliwe jednolite stosowanie** (zob. orzeczenia TK z: z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, oraz wyroki TK z: z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, z dnia 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01, z dnia 11 marca 2003 r., sygn. akt SK 8/02, z dnia 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02, z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, czy też z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04, wyrok z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05).

Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że – wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy – wykładnia pojęcia „informacja publiczna” zawartego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest możliwa i została już ukształtowana w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych, a także orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Co istotne, w dekodowaniu tego pojęcia ma służyć właśnie art. 6 u.d.i.p., który ustala w sposób przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej. Jeżeli zatem jest **możliwe jednolite stosowanie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., brak jest podstaw – w świetle przytoczonego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – do stwierdzenia niezgodności z zasadą określoności prawa zakwestionowanego przepisu.**

**2.3.** W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przyjęty w orzecznictwie sądowym i w poglądach doktryny sposób rozumienia pojęcia „informacja publiczna” zawartego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Przede wszystkim należy wskazać, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej **nie ustalono zamkniętego katalogu informacji publicznej, gdyż ustawodawca chciał, aby społeczeństwo miało instrument do jak najszerszej kontroli instytucji publicznych. Taki instrument, aby był sprawny, powinien obejmować jak największą liczbę stanów faktycznych.** Sytuacje te nie mogą być ustawowo ograniczone, ponieważ dynamiczny charakter stosunków społeczno-gospodarczych tworzy nowe okoliczności, w których pojawia się i ujawnia aktywność podmiotów publicznych. Ta aktywność w państwie demokratycznym powinna być poddana kontroli społecznej za pośrednictwem narzędzia, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej. Dlatego też uznaje się, że w demokratycznym państwie prawa przedmiotem kontroli społecznej musi być jak najszerszy katalog informacji. Dlatego też art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie ma charakteru zamkniętego, a wyliczenie stanów faktycznych w nim zawartych należy traktować tylko jako pewnego rodzaju kierunki poszukiwań (por.: wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04, wyrok WSA w Warszawie: z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1542/08; z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 933/10; z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 117/09).

Informacja dotyczy spraw publicznych, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Podczas prac nad ustawą pojęcie „sprawa publiczna” było definiowane jako „każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu zadysponowanie majątkiem publicznym” (uzasadnienie do projektu ustawy, zob. K. Tracka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 138). Desygnatem jest więc tu publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu”. Na pojęcie sprawy publicznej, o której ma być udzielona informacja publiczna, składa się przede wszystkim charakter publiczny zadań wykonywanych przez określony podmiot. Taka myśl koresponduje z potocznym rozumieniem słowa „publiczny”, czyli „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, dostępny dla wszystkich, ogólny społeczny, nieprywatny” (zob. szerzej P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Warszawa 2015).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, **„analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję.** Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem

tego prawa, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, oraz dostępu do dokumentów i wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Nie jest jednak tak, że ustrojodawca, który całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył w tej materii dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych. Mimo bowiem stosunkowo szerokiego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji, zarówno jeśli chodzi o krąg podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – <<dookreślenia>> zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania”.

**W doktrynie prawa i w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się – na co wskazywał również Trybunał Konstytucyjny – że pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji RP. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących (zob. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12,**

uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13 i przywołane tam orzecznictwo). Tak rozumiana informacja publiczna obejmuje informację o funkcjonowaniu instytucji publicznych, istniejących w ich ramach procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach. Obejmuje ona również informacje o działalności publicznej osób pełniących funkcje publiczne, a zatem o ich działalności wykonywanej w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również o ich działalności z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego (zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05). Z uwagi na to, że art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże pojęcie „prawa do uzyskiwania informacji” z działalnością podmiotów wskazanych w tym przepisie, a nie wyłącznie z samymi podmiotami, w oderwaniu od wykonywanej przez nie działalności, informacja dotycząca tych podmiotów, lecz wykraczająca poza granice ich działalności, nie jest informacją publiczną (zob. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 1932/2018).

W doktrynie wskazuje się dodatkowo, że „tylko taka interpretacja, po pierwsze, odeprze zarzut niezgodności ustawy z konstytucją; po drugie – pozwoli uniknąć nadmiernej dowolności urzędników w ocenie, które informacje mają być udostępniane. (L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016).

Jak też wskazał NSA w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13, definicja „informacji publicznej” zawarta w tym przepisie, jest bardzo ogólnikowa i poza tym posługuje się określeniem "sprawa publiczna", które nie zostało zdefiniowane w ustawie a jego zrozumienie jest kluczowe dla prawidłowego ustalenia treści zawartej w tym przepisie normy prawnej. Ustalając znaczenie pojęcia "sprawa publiczna" należy mieć na uwadze treść art.61 Konstytucji RP oraz art. 6 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazana norma konstytucyjna prawo do informacji publicznej wiąże z działalnością organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a także organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera natomiast przykładowe wyliczenie rodzajów informacji będących informacjami publicznymi. Uzyskanie informacji o takiej sprawie, poza walorem informacyjnym, może też mieć wpływ na funkcjonowanie organów władzy,

a w konsekwencji funkcjonowanie państwa prawa. Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może bowiem przyczynić się do poprawy standardów dotyczących ochrony praw obywatelskich, przestrzegania przepisów prawa, poprawy relacji w stosunkach obywatel - państwo i wreszcie budować zaufanie do organów władzy publicznej.

Wskazując na sposoby interpretacji art. 1 u.d.i.p. zauważa się również, że w przypadku otrzymania wniosku, co do którego osoba podejmująca decyzję o udostępnieniu informacji ma wątpliwości, nie można się kierować samą treścią art. 6 ustawy. Z treści art. 1 u.d.i.p., jak i art. 61 Konstytucji RP wynika bowiem, że ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego też uwzględniając konstrukcję art. 1 u.d.i.p. należy uznać, że zasadą powinno być udostępnianie informacji publicznej w trybie i na zasadach przewidzianych w omawianej ustawie", a więc podmiot do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien przede wszystkim dążyć do tego, aby udzielić informacji. Takie samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny uznając, "czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą należy, respektując zasadę powszechnego dostępu, interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji" (wyrok NSA sygn. akt II SA 837/03). **Tak więc, organ interpretując regulacje ustawowe powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona. Granicę ujawnienia informacji określa art. 5 ustawy,** który ogranicza możliwość udostępnienia informacji ze względu na przepisy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także na ochronę danych osobowych. (zob. wyrok WSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 933/10).

Zwraca się również uwagę, że wprowadzenie w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. katalogu informacji publicznej należy uznać za celowe nie tylko z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia, który jest zwolniony z obowiązku każdorazowego badania, czy żądana informacja ma przymiot informacji publicznej. Taka jednoznaczna regulacja stanowi ułatwienie efektywnego korzystania z uprawnienia przewidzianego komentowaną ustawą również z punktu widzenia podmiotu żądającego informacji (R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, z. 2, s. 98).

W tym miejscu należy wskazać, że Rzecznik dostrzega, iż brak dokładnego określenia pojęcia „informacja publiczna” może rodzić pewne problemy interpretacyjne w praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale **istotne jest to, że zapewnione są jednocześnie niezbędne gwarancje proceduralne, które umożliwiają zgodne z Konstytucją RP jej stosowanie. Zapewniona jest bowiem kontrola instancyjna oraz możliwość podejmowania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne.** Z instrumentów takich korzysta również Rzecznik Praw Obywatelskich występując niejednokrotnie w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej ze skargą do WSA, skargą kasacyjną do NSA, czy też z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej powstałe rozbieżności w orzecznictwie przez NSA (zob. orzeczenia podjęte z inicjatywy RPO: np. uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13, wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1258/16, wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 929/21).

Tytułem przykładu problemów interpretacyjnych wskazać można, że Trybunał Konstytucyjny, a także sądy administracyjne, przyjmują bardzo szeroką definicję informacji podlegających udostępnianiu, ale – z drugiej strony – uznaje, że konstytucyjny zakres ochrony nie obejmuje niektórych rodzajów informacji, które mieszczą się zarówno w przyjmowanej przez niego definicji, jak i w sformułowaniach użytych w art. 61 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej (zob. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13, wyroki NSA z: dnia 17 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1105/13, z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10, z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1203/12, z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 118/14, z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 3007/13).

**2.4.** Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, **argumenty Wnioskodawcy sprowadzają się do problemów interpretacyjnych, jakie powstają w związku ze stosowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej.** Tak sformułowane zarzuty dotyczą jednak sfery stosowania prawa. Orzekanie w tym zakresie pozostaje poza kognicją Trybunału. Należy podkreślić, że w przypadku błędnej wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przez organy stosujące prawo, osoby dotknięte takimi rozstrzygnięciami mogą poddać je kontroli sądowej. Jeżeli zaś tak ukształtowana wykładnia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. utrwaliłaby się w orzecznictwie sądowym, dopiero wówczas, po wyczerpaniu instrumentów przewidzianych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 15 § 1 pkt 2 i 3; Dz. U. z 2022 r. poz. 329), zasadne byłoby poddanie jej kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

**2.5.** Należy również zauważyć, że sposób sformułowania zarzutów, nie pozwala na możliwość poddania kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w konkretnym rozumieniu, czy zakresie. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że istnieje jednolita linia orzecznicza zgodnie, z którą rozumienie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest niekonstytucyjne. Nie wykazano również, że występują rozbieżności w orzecznictwie sądowym, a tylko jeden sposób rozumienia tych przepisów jest zgodny z Konstytucją RP.

Zgodnie bowiem z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału oraz poglądami doktryny, Trybunał Konstytucyjny pozostaje właściwy do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych, wywiedzionych z przepisów prawnych, w trakcie stosowania prawa dokonywanego przez organy sądowe, jeżeli przyjęta interpretacja ma charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny (por. wyrok TK z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Jeżeli sądy najwyższego szczebla, wskutek jednolitej wykładni przepisów, doprowadzą do powszechnie akceptowanej interpretacji prawa, to wywiedzione normy podlegają kontroli Trybunału pod kątem ich zgodności z normami wyższego rzędu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że „kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych (...) nie jest objęte kognicją Trybunału. Jednakże powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną

tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów” (wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06).

Co ważne, Rzecznik Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie, mając na względzie postawione zarzuty naruszenia przez przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej zasady określoności przepisów prawa, pismem procesowym z dnia 11 listopada 2021 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wystąpienie w trybie art. 70 ust. 1 ustawy o TK do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przekazanie informacji w sprawie stosowania oraz wykładni zakwestionowanych przez Wnioskodawcę przepisów prawa w orzecznictwie sądowym. Powyższy wniosek jest również aktualny w odniesieniu do analizowanych zarzutów postawionych wobec art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, zarzuty Wnioskodawcy dotyczące naruszenia przez art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zasady określoności przepisów prawa należy uznać za oczywiście bezzasadne. Przytoczone poglądy doktryny i orzecznictwa sądowego potwierdzają bowiem, że zakwestionowany przepis udaje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją RP.

**2.6.** W konsekwencji powyższych rozważań należy również uznać, że skoro Wnioskodawca nie wykazał aby zakwestionowany przepis był na tyle nieprecyzyjny, aby możliwa była jego kontrola przez Trybunał Konstytucyjny, tym samym zarzuty niezgodności z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – stawiane w istocie jako konsekwencja niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą określoności przepisów prawa – również należy uznać za bezzasadne.

Jednocześnie należy wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „zasada podziału władz oznacza (...), że dopóki przepis prawa nie zostanie zmieniony, to jego stosowanie jest rzeczą sądów, a ustawodawca nie ma już na to bezpośredniego wpływu. Swoboda sądowego stosowania prawa może być ograniczana przez odpowiednio precyzyjne sformułowanie stanowionych przepisów. Jeżeli jednak regulacja ustawowa nie jest do końca jasna i pozostawia różne możliwości interpretacyjne, to wybór możliwości najwłaściwszej należy już do władzy sądowniczej, która kieruje się przy tym ogólnymi zasadami wykładni prawa, a w szczególności (...) posługując się techniką



wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją (zob. wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

Jak dodatkowo wskazał Trybunał Konstytucyjny, „obowiązujący porządek prawny uwzględnia również realia sądowego stosowania prawa, w których pojawianie się różnych decyzji w podobnych sprawach, a nawet w tej samej sprawie – w ramach jednego lub kilku postępowań, jest nieuniknione. System prawa został wyposażony w narzędzia eliminowania konfliktu sprzecznych orzeczeń (np. w drodze instancyjnej, wznowienia postępowania i inne). O tym, że w danej sprawie lub w sprawach podobnych mogą zapadać różne orzeczenia, świadczą również przepisy regulujące odejście przez SN od dotychczas przyjętej wykładni, nawet takiej, której nadano moc zasady prawnej. Stosowanie prawa, dokonywane w warunkach niezbędnej swobody decyzyjnej, musi niekiedy prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Sytuacje takie są nieuchronne i nie można z nich czynić zarzutu. Ich uniknięcie wymagałoby spełnienia postulatu stworzenia „doskonałego” systemu prawa, to zaś jest ideą tyleż utopijną, co niebezpieczną” (wyrok TK z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10).

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że zarzuty naruszenia art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP sformułowane pod adresem art. 1 ust. 1 u.d.i.p. są oczywiście bezzasadne. Jednocześnie Rzecznik zwraca uwagę, że sposób sformułowania zarzutów pod adresem ustawy o dostępie do informacji publicznej w istocie świadczy o tym, że Wnioskodawca, inicjując postępowanie w niniejszej sprawie, dąży do przeprowadzenia fundamentalnej zmiany ustawy, a nie do dokonania hierarchicznej kontroli norm.

**3.** W odniesieniu do przedstawionego w piśmie z dnia 10 czerwca 2022 r. stanowiska Wnioskodawcy **dotyczącego zarzutu niezgodności art. 23 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. z art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, należy uznać, że nie wnosi ono żadnych nowych argumentów w rozpatrywanej sprawie.** Uzasadniając powyższy zarzut, Wnioskodawca w istocie powtarza argumenty przedstawione we wniosku. Jak wskazuje, „w efekcie ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia, z którym ustawodawca wiąże następnie istnienie sankcji karnej, możliwe jest wyłącznie przez odwołanie się do przepisów innych ustaw, aktów wykonawczych, orzecznictwa czy wypowiedzi doktryny. Nie wynika ono

jednak – wbrew wymogom konstytucyjnym, o których stanowi art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji – z ustawy, ale musi być dekodowane wyłącznie na podstawie rozstrzygnięć pozaustawowych. Poza tym, zdaniem Wnioskodawcy, sformułowanie „wbrew ciążącemu na nim obowiązki” ma charakter otwarty i blankietowy, w istocie nie przesądzając, kto i w jakim przypadku taki obowiązek faktycznie posiada”.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, Rzecznik podtrzymuje stanowisko zaprezentowane w piśmie z dnia 9 marca 2021 r. i jego uzasadnienie zawarte w piśmie z dnia 17 czerwca 2021 r. W ocenie Rzecznika Wnioskodawca nie wykazał, aby pojęcie informacji publicznej, wskazane w zakwestionowanym przepisie, były na tyle nieprecyzyjne, aby można było stwierdzić jego niezgodność z zasadą określoności przepisów prawa (zob. pkt 1). Tym samym, w ocenie Rzecznika, nie ma podstaw do kwestionowania przepisu przewidującego odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji publicznej.

Trzeba też jeszcze raz podkreślić, że „używanie przez ustawodawcę w konstrukcji czynów zabronionych znamion ocennych, klauzul generalnych, zwrotów niedookreślonych i nieostrych nie zawsze będzie prowadzić do naruszenia zasady *nullum crimen sine lege certa*. Gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie wprowadzają bowiem zakazu korzystania przez ustawodawcę z powyższych technik legislacyjnych. **Konieczność określania przez ustawodawcę norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym powoduje, że nie jest możliwe wyeliminowanie posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, także na gruncie prawa karnego.** Taka technika legislacyjna pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki, która w skrajnej postaci prowadzi do przekreślenia abstrakcyjnego charakteru norm prawnych (zob. wyr. TK z: dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10, oraz z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13). Art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie wyklucza tym samym wykorzystania w konstrukcji czynów zabronionych powyższych zwrotów, o ile ich desygnaty można ustalić (zob. wyroki TK z: z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02, oraz z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt K 15/13). Ponadto w orzecznictwie TK wskazuje się, że „użycie zwrotów niedookreślonych lub nieostrych w prawie karnym wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania takich zwrotów konkretną treścią przez organy państwa. (zob. wyrok TK z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12).

W związku z powyższym należy wskazać, że wykładnia pojęcia informacji publicznej została już ukształtowana w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Przyjmuje się szerokie rozumienie informacji publicznej. Podlega ono ustaleniu przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji RP. Przyjęty sposób interpretacji tego pojęcia jest zatem zgodny ze standardami konstytucyjnymi, co stanowi istotną gwarancję proceduralną. Ponadto zapewniona jest kontrola instancyjna oraz możliwość podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne przez Sąd Najwyższy, czy Naczelny Sąd Administracyjny. Tym samym w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty Wnioskodawcy, stawiane wobec przepisu przewidującego odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji publicznej, są bezzasadne.

**4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. z art. 2 oraz art. 47 i art. 61 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP Wnioskodawca nie przedstawia nowych argumentów.** Wnioskodawca wskazuje, że nieokreśloność zakwestionowanego przepisu „posługującego się takim sformułowaniem [osoba pełniąca funkcje publiczne] nie pozwala dostatecznie precyzyjnie określić grupy podmiotów wspomnianych w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. W efekcie nie jest też możliwe ustalenie – na gruncie ustawowym – o jakich osobach mowa jest w tym przepisie, a więc, co szczególnie istotne, do jakiej grupy podmiotów ma się odnosić przewidziane przez ustawodawcę ograniczenie prawa do prywatności. Ponadto Wnioskodawca wskazuje, że problem niekonstytucyjności kwestionowanego art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. wykracza poza sygnalizowaną niezgodność tego unormowania z art. 2 Konstytucji RP. Prowadzi bowiem do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do ochrony prywatności osób zaliczanych do kategorii „pełniących funkcje publiczne”.

**4.1.** Odnosząc się do powyższych zarzutów, Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje stanowisko zaprezentowane w piśmie z dnia 9 marca 2021 r. i jego uzasadnienie zawarte w piśmie z dnia 17 czerwca 2021 r. W ocenie Rzecznika, Wnioskodawca zupełnie pomija wykładnię przyjętą w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”. Tym samym zarzuty niezgodności z zasadą określoności przepisów są oczywiście bezzasadne. Jak bowiem

wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału, jedynie w przypadku gdy dany przepis jest wadliwy w takim stopniu, że w żaden sposób i przy przyjęciu różnych metod wykładni nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją RP, możliwa jest interwencja Trybunału Konstytucyjnego i wyeliminowanie go z systemu prawa.

**4.2.** W tym miejscu Rzecznik jeszcze raz przypomina, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 17/05 wskazał, że „trudno byłoby (...) 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. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny (por. np. w. z 15 września 1999 r., K 11/99)”. Podstawą do ukształtowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienia pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne, o której mowa w u.d.i.p., jest właśnie pogląd zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku. Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, „wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno 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. Jak podkreślał TK, „nie może ulegać wątpliwości, że osoba pełniąca funkcję publiczną staje się nią poprzez wykonywanie zadań władzy publicznej i gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zdanie drugie art. 61 *in fine*)” (wyrok z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07).

Informacja o działalności osób pełniących funkcje publiczne jest tylko w tym zakresie objęta art. 61 Konstytucji RP, w jakim wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi (zob. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016; wyroki TK z dnia 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05; z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13; por. też wyrok NSA z dnia 6 maja

1997 r., sygn. akt II SA/Wr 929/96). Jak wskazuje się w orzecznictwie osobą pełniącą funkcję publiczną jest niewątpliwie funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., ale jak wskazuje się w doktrynie i judykaturze pojęcie to na gruncie art. 5 ust. 2 ustawy należy rozumieć znacznie szerzej. Na podstawie tej ustawy osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne lub inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Funkcję publiczną pełnią także osoby, które wykonują powierzone zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze indywidualnym lub ogólnospołecznym” (wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt I OSK 3193/15) .

Orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie skłania się do szerokiej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. Jak wskazują sądy, osoba pełniąca funkcje publiczne winna realizować określone zadania w ramach struktur władzy publicznej lub zajmować stanowisko decyzyjne w administracji publicznej lub innych instytucjach publicznych (wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r. sygn. akt I OSK 2945/16). W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2018 r. (sygn. akt I OSK 1887/16) Sąd stwierdził, że cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na ukształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej oraz, iż przy dokonywaniu wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. można również sięgnąć do wykładni systemowej, posiłkując się definicją zawartą w Kodeksie karnym. Przewiduje on zaś, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba, że wykonuje wyłącznie czynności usługowe a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub umowę międzynarodową wiążącą Rzeczypospolitą Polską (por. też wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OSK 1108/14, wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt I OSK 125/11).

Jak wskazują również sądy, "funkcja publiczna" jest postrzegana przez pryzmat oceny społecznej, oddziaływania na sferę publiczną. Można zatem w ocenie Naczelnego Sądu

Administracyjnego założyć, że ustawodawca pojęcie funkcji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) wiąże z pojęciem "sprawy publicznej" (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), gdyż w tym kontekście funkcja publiczna oznacza oddziaływanie na sprawy publiczne. Innymi słowy, choć nie są to pojęcia tożsame, to wskazać należy na ich komplementarną interpretację, a taka z kolei wykładnia pozwala zapewnić efektywny dostęp do informacji publicznej, służący transparentności działania władzy publicznej, także w warunkach jej styku ze sferą prywatną, a zatem wpisuje się w normę zawartą w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3217/14). Z kolei w wyroku z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1853/14, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że „za pełniące funkcję publiczną uznać należy osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą takie osoby jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. 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 zadania publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 663/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 395/14).

W związku z powyższym należy wskazać, że przyjęta w orzecznictwie sądowym i doktrynie wykładnia pojęcia osoba pełniąca funkcje publiczne jest dokonywana w zgodzie z Konstytucją RP. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Wnioskodawca nie wykazał zaś, aby taki sposób rozumienia zakwestionowanego przepisu prowadził do jego niekonstytucyjności. Zdaniem Rzecznika, w istocie zarzuty Wnioskodawcy odnoszą się do sfery stosowania prawa, co pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie należy przy tym podkreślić, że przypisana Trybunałowi Konstytucyjnemu rola tzw. negatywnego prawodawcy powoduje, że Trybunał nie jest uprawniony do poszukiwania i ustalania kryterium decydującego o katalogu podmiotów pełniących funkcje publiczne.

**4.3.** Ponadto, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, **zarzuty sformułowane pod adresem art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., odnoszące się do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do prywatności osób zaliczanych do kategorii „pełniących funkcje publiczne”, również powtarzają zaprezentowaną we wniosku z dnia 16 lutego 2021 r. argumentację Wnioskodawcy.** Rzecznik odniósł się do tych zarzutów w piśmie z dnia 17 czerwca 2021 r. W ocenie Rzecznika kwestia ta była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, dlatego ponowne postępowanie przed Trybunałem w tym zakresie jest zbędne.

Należy też zauważyć, że Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., dodatkowo zwraca uwagę, „na potrzebę istnienia ustawowego mechanizmu pozwalającego właściwie wyważyć i rozstrzygnąć kolizję dwóch wartości konstytucyjnych, a w szczególności zapobiegać nadmiernej i nieuzasadnionej - w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej - ingerencji w sferę życia prywatnego pewnej kategorii podmiotów. W ocenie Rzecznika, ustalanie takiego mechanizmu nie należy do kompetencji Trybunału, lecz do ustawodawcy.

**5.** Rzecznik Praw Obywatelskich, jako konstytucyjny organ stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela podkreśla, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zgodne z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w istocie doprowadziłoby do wydrążenia ustawy o dostępie do informacji publicznej z treści (istoty) oraz podważyłoby ustaloną w orzecznictwie sądów administracyjnym i Trybunału Konstytucyjnego wykładnię jej przepisów. W konsekwencji, orzeczenie Trybunału miałoby negatywny wpływ na realizację przez obywateli konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika, poza granicami kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży rozstrzygnięcie sformułowanych przez Wnioskodawcę – zarówno we wniosku, jak i w piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2022 r. – zarzutów. Tym samym Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania o sygn. akt K 1/21 ze względu na niedopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Marcin Wiącek  
/podpis na oryginale/