



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie
Biuro Fundacji: ul. Myśliwska 68/316, 30-718 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-
Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS
0000325617, NIP 6772327075; REGON 120874588; www.fimo.org.pl, fimo@fimo.org.pl, +48 514 351 372

Kraków, 22 września 2011r.

Prezydent RP
Pan Bronisław Komorowski
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Apel ws. nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej

Szanowny Panie Prezydencie,

W ślad za apelem organizacji pozarządowych z 20 września br., którego nasza Fundacja była jednym z sygnatariuszy, pragniemy dodatkowo zwrócić uwagę Pana Prezydenta na, znaczący naszym zdaniem, problem niezgodnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej trybu uchwalenia przez Senat, a następnie przyjęcia 16 września 2011r. przez Sejm RP poprawki do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Kontrowersyjną poprawkę do art. 5 obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej, wprowadzającą nową, uznaniową podstawę odmawiania dostępu do informacji publicznej, zgłosił Senator Rocki. W licznych apelach, petycjach oraz opiniach ekspertów wyrażono szeroki zakres argumentów, które skutecznie w naszej ocenie podważają *ratio* tej poprawki.

Jednak zabrakło jak dotąd naszym zdaniem jasnego postawienia zarzutu co do sposobu samego wprowadzenia tejże poprawki tj. potencjalnego naruszenia art. 7 i 121 Konstytucji RP. Poprawki Senatu do ustaw przesłanych przez Marszałka Sejmu do procedowania są jednym ze sposobów zakończenia przez tę Izbę Parlamentu kolejnego etapu procesu legislacyjnego zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP. Jednakże możliwość ich zgłaszania przez Senat jest ograniczona w dwóch aspektach – co do głębokości wprowadzanych zmian, jak i co do szerokości, czyli zakresu merytorycznego, których te zmiany mogą dotyczyć. Poprawki nie mogą być też formą zakamuflowanej inicjatywy ustawodawczej, a udoskonaleniem, zmianą przepisów w przedstawionej przez Sejm ustawie.

Zagadnienie to znalazło swoje odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 23 lutego 1999 r. (sygn. K 25/98) Trybunał zakwestionował zgodność przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, godząc się z zarzutem naruszenia art. 121 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku podniesiono m.in.:

Prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu. Prawo wnoszenia poprawek dotyczy

*natomiast ustaw, które już zostały uchwalone przez Sejm**, a to oznacza, że poprawki muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że na gruncie nowej konstytucji nie straciły aktualności kryteria ustalone w orzeczeniu K. 25/97. Nadal więc należy rozróżniać "szerokość" i "głębokość" poprawek. **Nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści.**

Sędzia Marek Safjan w zdaniu odrębnym podkreślił powyższe, wskazując podobne orzeczenia Trybunału:

Zgodzić się wypada przede wszystkim ze stwierdzeniem, że o poprawce można mówić wtedy, gdy dotyczy ona wprost materii będącej przedmiotem ustawy przyjętej przez Sejm (orzeczenia TK z: 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39; z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU Nr 3-4/1997 r., poz. 35; wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU Nr 4/1998 r., poz. 52)

Warto podkreślić, że powyższy pogląd w orzecznictwie Trybunału ma charakter stały. I tak w wyroku z dnia 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07) skład orzekający stwierdził m.in.:

Zakres kompetencji Senatu wynikający z art. 121 ust. 2 Konstytucji, a także problematyka poprawek do ustaw były już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82 oraz liczne wcześniejsze, cytowane tam orzeczenia). Istotą konsekwentnie kształtowanej linii orzeczniczej jest rekonstruowanie konstytucyjnych ram instytucji poprawki w taki sposób, aby nie zatracić jej odrębności od instytucji inicjatywy ustawodawczej.

przytaczając zasady dekodowane z art. 118 i 121 Konstytucji w zakresie dopuszczalności poprawek Senatu:

- *poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej;*
- *należy rozróżnić "głębokość" od "szerokości" poprawki, z uwzględnieniem tego, że "głębokość" poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, zaś "szerokość" poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii;*
- *poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne wobec treści przyjętej przez Sejm), z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi;*
- *obejmowanie "przy okazji" zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat*

* Wszelkie wythuszczenia w cytatach pochodzą od autorów niniejszego apelu.

w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji *materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji*;

- w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich *nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia*;

- *art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować także jako naruszenie tego przepisu Konstytucji*.

W ustawie uchwalonej przez Sejm problematyka objęta poprawką Senatora Rockiego nie była uregulowana. Podobny zapis (słynny projekt art. 5a) proponowany w projekcie rządowym po krytyce ekspertów i organizacji społecznych został usunięty z treści projektu ustawy jeszcze na etapie prac podkomisji sejmowej.

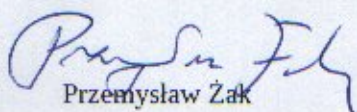
Dodatkowo należy podkreślić z całą mocą, że **przedmiotem uchwalonej przez Sejm ustawy nie była nowelizacja dowolnego aspektu ustawy o dostępie do informacji publicznej**, w szczególności ograniczanie prawa obywateli. **Celem było zaś, co wielokroć podkreślano** zarówno na etapie prac rządowych, sejmowych jak i w mediach, **implementowanie dyrektywy unijnej o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego**. Kwestionowana poprawka Senatora Rockiego z pewnością z implementacją rzezconej dyrektywy nie miała nic wspólnego. Nie była zarówno w rozumieniu teleologicznym jak i *stricte* materialnym przedmiotem ustawy uchwalonej przez Sejm. W świetle powyższego oraz przytoczonego poglądu Trybunału przedmiotową poprawkę należałoby uznać za uchwaloną niezgodnie z art. 7 oraz 121 ust. 2 Konstytucji RP.

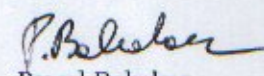
W przytaczanym powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego jasno podkreślono, że:

... stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową.

W związku z powyższymi argumentami, jak i w nawiązaniu do szeregu zarzutów wobec samej zawartości nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16 września 2011 r., jak i sposobu jej procedowania, poważnie osłabiającego zaufanie obywateli do najwyższych, konstytucyjnych organów Państwa, apelujemy do Pana Prezydenta o niepodpisywanie przedmiotowej ustawy.

Z uzgodnieniami sacculu,


Przemysław Żak
członek Zarządu


Paweł Bakalarz
członek Zarządu