

RCL DPiO 5604-35/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 18 KWIETNIA 2012 R., SYGN. AKT K 33/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona dnia 30 kwietnia 2012 r., w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 473.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

1) art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195) przez to, że do art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) dodaje ust. 1a,

2) art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 16 września 2011 r. powołanej w punkcie 1 przez to, że nadaje nowe brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. powołanej w punkcie 1

– są niezgodne z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Wymienione w sentencji wyroku przepisy, uznane za niezgodne z Konstytucją utraciły moc z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 30 kwietnia 2012 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie była materialna treść zakwestionowanych przepisów, a jedynie dopuszczalność wprowadzenia przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm.

Istotą wątpliwości konstytucyjnych była poprawka Senatu wprowadzająca do art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej ust. 1a oraz modyfikująca odpowiednio brzmienie ust. 3 tegoż przepisu. Zakwestionowana poprawka wprowadzała ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę ważnego interesu państwa wskazując przesłanki tych ograniczeń.

Proces legislacyjny, będący przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, zainicjowany został projektem rządowym procedowanym w trybie pilnym, w celu wypełnienia zobowiązań traktatowych Rzeczypospolitej (implementacji dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90), których uchybienie stało się przyczyną wszczęcia przeciwko Polsce postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (C-362/10).

Przedmiotowy projekt zasadniczo dotyczył więc transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, jednak w pierwotnej wersji zawierał również czasowe ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej. Przepis projektu zawierający to ograniczenie, został jednak wykreślony w pierwszym czytaniu w Sejmie. Powodem usunięcia tego przepisu z projektu rządowego było uznanie, iż pilny projekt rządowy nie jest właściwy do takiej ingerencji w ustawę o dostępie do informacji publicznej.

Po uwzględnieniu nieznacznych poprawek, które nie dotyczyły jednak badanych przez Trybunał regulacji, Sejm przyjął projekt ustawy w trzecim czytaniu. Należy podkreślić, że uchwalona przez Sejm ustawa, w wersji przekazanej Senatowi, dotyczyła ściśle założonego celu nowelizacji, tj. implementacji dyrektywy, i nie zawierała przepisów, które przewidywałyby wprowadzanie ograniczeń dostępu do informacji publicznej.

W ramach procesu legislacyjnego w Senacie, do uchwalonej ustawy wprowadzono poprawkę, dodając do niej przepis, który ograniczał prawo dostępu do informacji publicznej. Wprowadzając poprawkę do ustawy, Senat nie odnotował podobieństwa proponowanego rozwiązania do projektowanego, zawartego w pierwotnej wersji projektu ustawy, które zostało wykreślone już w pierwszym czytaniu.

Wprowadzenie tej poprawki przez Senat było przedmiotem krytycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wzorcem oceny zakwestionowanej regulacji był art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Natomiast drugi z powołanych przepisów Konstytucji stanowi, iż „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”.

Przyjmując pierwszoplanowe znaczenie drugiego z powołanych przepisów, ramy poprawki mogą być wyznaczone wyłącznie treścią ustawy. Etap zaawansowania procesu legislacyjnego proporcjonalnie ogranicza pole do wprowadzania poprawek, co dotyczy zwłaszcza Senatu, który pracuje nie nad projektem ustawy rozpatrywanym przez Sejm, a właściwie nad uchwaloną już przez ten organ ustawą. Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, iż o ile przekształcony w ustawę projekt trafi do Senatu, dalsze prace nad przedłożonym aktem muszą zostać ograniczone do treści, kształtu i rozmiaru, w jakim akt ten został uchwalony przez Sejm.

W świetle rozstrzyganej przez Trybunał sprawy szczególne znaczenie ma wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nawet wówczas, gdy określony przepis znajdował się w rządowym projekcie ustawy, lecz nie został przez Sejm przyjęty, w toku prac senackich nie może być niejako „wskrzeszony” i traktowany jako część inicjatywy ustawodawczej”.

Konsekwencją powołanego stwierdzenia jest uznanie zasadniczej niedopuszczalności poprawek senackich wykraczających treściowo poza materię zawartą w ustawie przekazanej do rozpatrzenia przez Senat. Poprawki senackie mogą mieć charakter zarówno formalno-legislacyjny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi, nie mogą dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm, i prowadzić do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (np. rząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego. Wprowadzenie takich poprawek do tekstu ustawy rozbija jej tożsamość legislacyjną i powoduje, że – na bardzo już późnym etapie prac ustawodawczych – pojawia się tekst o zupełnie innym zakresie przedmiotu regulacji.

Ponadto Trybunał podkreślił, iż w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie

zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Rozszerzenie zakresu regulacji rozpatrywanej w trybie pilnym tym bardziej nie jest dopuszczalne w ramach poprawek senackich, a zatem na końcowym etapie prac legislacyjnych.

Natomiast przyjęcie przez Sejm, w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, poprawek zaproponowanych przez Senat – wobec nieodrżucenia ich bezwzględną większością głosów – nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego, gdyż jest nie do pogodzenia z rolą wyznaczoną przez Konstytucję Senatowi w procesie legislacyjnym.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Skutkiem analizowanego wyroku jest derogacja z systemu prawnego zakwestionowanych w sentencji przepisów ustawy. Oznacza to, iż normy zawarte nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć w procesie stosowania prawa.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie wykluczył możliwości wprowadzenia przez Senat nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy – rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm – dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być jednak inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
dr Barbara Wysocka

sporządził:
Tomasz Golik

T. Knapinski