

WYROK
z dnia 18 kwietnia 2012 r.
Sygn. akt K 33/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2012 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 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) w zakresie, w jakim dodaje ust. 1a w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.),
- 2) art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 16 września 2011 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. powołanej w punkcie 1
– z art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 204, poz. 1195) 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.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 kwietnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 473.

I

1. Pismem z 29 września 2011 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności: 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; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim dodaje ust. 1a do art. 5 zmienianej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: ustawa informacyjna) oraz 2) art. 1 pkt 4 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy informacyjnej – z art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent podniósł, że projekt ustawy zmieniającej został skierowany do Sejmu 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; dalej: dyrektywa), których uchybienie stało się przyczyną wszczęcia przeciwko Polsce postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (C-362/10). Prezydent przedstawił skrótowo najważniejsze postanowienia ustawy zmieniającej, odpowiadające celowi zainicjowanej przez Radę Ministrów nowelizacji, a następnie przypomniał przebieg procesu legislacyjnego. Zwrócił uwagę, że w trakcie prac prowadzonych w Sejmie zrezygnowano z ustanowienia odrębnej kategorii ograniczenia dostępu do informacji publicznej, jaką wprowadzał zawarty w projekcie rządowym przepis art. 1 pkt 6. Zgodnie z tym przepisem do ustawy informacyjnej dodawano art. 5a, przewidujący, że prawo do informacji podlega ograniczeniu – w odniesieniu do wymienionych w nim dokumentów oraz przez pewien ustalony czas – ze względu na ochronę porządku, bezpieczeństwa publicznego oraz ważnego interesu gospodarczego państwa. Przepis ten został zakwestionowany w opinii sporządzonej dla Biura Analiz Sejmowych na etapie rozpatrywania projektu w Sejmie, podczas pierwszego czytania. W efekcie sprawozdanie podkomisji rozpatrującej projekt (druk sejmowy nr 4434, VI kadencja) pominęło już regulację proponowaną w art. 1 pkt 6 pierwotnego projektu. Ostatecznie uchwalona przez Sejm 31 sierpnia 2011 r. ustawa zmieniająca ustawę informacyjną nie zawierała więc regulacji dotyczącej ograniczenia dostępu do informacji publicznej.

Uchwałą z 14 września 2011 r. Senat wprowadził do ustawy poprawkę, która zmierzała do przywrócenia istoty regulacji zawartej w przepisie art. 5a rządowego projektu ustawy zmieniającej. Prezydent zwrócił uwagę, że w toku obrad nad poprawkami senackimi Biuro Legislacyjne Sejmu wskazało wątpliwości konstytucyjne dotyczące zakresu tej poprawki a sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych rekomendowała Sejmowi jej odrzucenie. Sejm, na posiedzeniu 16 września 2011 r., przyjął jednak ustawę wraz z poprawką.

Wnioskodawca wyraził przekonanie, że intencją projektodawców poprawki była ochrona ważnego interesu gospodarczego państwa, a więc wartości konstytucyjnej. W konsekwencji, nie zakwestionował treści dodanych przepisów, lecz sposób ich wprowadzenia. Przywołując stanowisko doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent stwierdził, że tworzenie prawa jest aktywnością organów państwa, która wkracza w sferę wolności i praw człowieka. Z tego względu niezbędne jest, by aktywność ta następowała w ramach proceduralnych określonych w Konstytucji. Z jej art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 wynika, że poprawki senackie muszą być dokonywane w taki sposób, by nie dochodziło do zatarcia odrębności między nimi a inicjatywą ustawodawczą. Prezydent podkreślił, że

przedmiot prac senackich jest wyznaczony wyłącznie ustawą uchwaloną przez Sejm. Senat wnosi zatem poprawki do tej ustawy, a nie do jej projektu. Tak więc taka sama zmiana podczas procesu legislacyjnego zgłoszona przez posła będzie stanowić poprawkę, zaś zgłoszona przez senatora – inicjatywę ustawodawczą.

W ocenie Prezydenta, analiza przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą wskazuje na możliwość naruszenia art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji. Wątpliwości co do procedury jej uchwalania skłoniły Prezydenta do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału.

2. Pismem z 28 października 2011 r. stanowisko pisemne przedstawił Prokurator Generalny. Podzielił on wątpliwości wnioskodawcy i wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Dużo miejsca w uzasadnieniu stanowiska Prokuratora Generalnego zajęła prezentacja treści przepisu dodanego jako poprawka senacka i jego merytoryczna ocena. Prokurator Generalny przypomniał też, że w swej opinii o projekcie ustawy zmieniającej, podkreślił językowe trudności towarzyszące implementacji prawa unijnego i wyraził zastrzeżenia co do trafności przyjętego w projekcie sformułowania „ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”. Zaznaczył jednak, że ani merytoryczna zawartość kwestionowanego przepisu, ani poprawność przekładu pojęć zawartych w dyrektywie na język polski nie mają znaczenia dla oceny konstytucyjności w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prezydenta. Wniosek ten wiąże się bowiem jedynie z wadliwością postępowania legislacyjnego.

W dalszym ciągu swego pisma Prokurator Generalny przedstawił szeroko przebieg procesu legislacyjnego. Powołując się na poglądy wyrażone w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego oraz nauki prawa przypomniał, że zakres poprawek w senackim stadium postępowania legislacyjnego podlega ograniczeniom merytorycznym i teleologicznym wyznaczonym przez materię uregulowaną w tekście przekazanym Senatowi przez Sejm. To ograniczenie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podyktowane jest – po pierwsze – zaawansowanym stadium prac parlamentarnych i – po drugie – przyjętym przez ustrojodawcę modelem dwuizbowości polskiego parlamentu. W tym modelu poprawki senackie, a zatem wnoszone w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, zgłaszane są w finalnym stadium postępowania ustawodawczego, gdy wnioskodawca projektu nie może go już wycofać, nawet gdyby czyniły one treść ustawy odległą od pierwotnej propozycji. Poprawki senackie nie są poprawkami do projektu ustawy, lecz do tekstu aktu normatywnego już przyjętego. Prokurator Generalny podkreślił, że tylko Sejm uchwała ustawy i ostatecznie decyduje o ich kształcie. Senat jest uprawniony do oceny efektów pracy Sejmu oraz do przyjęcia ustawy bez zmian, uchwalenia do niej poprawek lub też jej odrzucenia. Uchwała Senatu, zawierająca poprawki lub propozycję odrzucenia ustawy, zawsze podlega rozpatrzeniu przez Sejm, i to Sejm ostatecznie decyduje o jej odrzuceniu lub nieodrzuconiu.

Ograniczony charakter poprawek zgłaszanych przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm wyraża się zarówno w ich „głębokości”, jak i „szerokości”. „Głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej już ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Nie jest przy tym możliwe abstrakcyjne wskazanie dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości”; ocena powinna być każdorazowo dokonywana na tle materii, której dotyczą poprawki. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny wyprowadza wniosek, że senackie poprawki muszą dotyczyć materii, która została objęta ustawą uchwaloną przez Sejm, „w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie odmienną”. Taka zmiana treści ustawy może być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że swoboda Senatu jest większa, gdy poprawka dotyczy nowej ustawy, mniejsza zaś, gdy chodzi o nowelizację. Nie jest możliwe, by

poprawka do ustawy nowelizującej obejmowała zagadnienia z zakresu przedmiotowego ustawy nowelizowanej, niebędące przedmiotem uchwalonej przez Sejm noweli. Prokurator Generalny wskazał też, że – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nie można przyjąć, by fakt nieodrżucenia senackich poprawek przez Sejm był równoznaczny z konwalidacją naruszonego trybu postępowania.

W końcowej części stanowiska Prokurator Generalny podkreślił, że ustawa zmieniająca ustawę informacyjną, uchwalona przez Sejm 31 sierpnia 2011 r. i przesłana do Senatu, nie regulowała materii objętej zakresem poprawki zgłoszonej przez Senat. W związku z tym uznał, że poprawki Senatu, polegające na dodaniu ust. 1a do art. 5 oraz nadaniu nowej treści ust. 3 w tym artykule ustawy informacyjnej, wykraczały poza konstytucyjnie dopuszczalne ramy, co w konsekwencji oznacza, że wskazane przepisy ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu, w pisemnym stanowisku z 2 marca 2012 r. wniósł o uznanie, że oba kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Aby ocenić zasadność stawianych przez wnioskodawcę zarzutów, związanych z przekroczeniem granic dopuszczalnych poprawek Senatu do tekstu uchwalonej przez Sejm ustawy, Marszałek Sejmu przedstawił analizę wniosku, przebiegu procesu legislacyjnego związanego z uchwaleniem kwestionowanych przepisów, wzorców kontroli konstytucyjności oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w tym zakresie. Zwrócił uwagę, że w projekcie wniesionym do Sejmu jako pilny, mającym na celu implementację prawa Unii Europejskiej, zaproponowano dodanie art. 1 pkt 6, który przewidywał wprowadzenie do ustawy informacyjnej art. 5a, uzupełniającego tę ustawę o nową przesłankę ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Uregulowanie proponowane w art. 1 pkt 6 projektu nie było powiązane, jak zauważył Marszałek, z zasadniczym celem nowelizacji, czyli implementacją. Już w trakcie pierwszego czytania wysunięto zastrzeżenia konstytucyjne do tego przepisu, poparte opinią prawną sporządzoną za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. W efekcie proponowany art. 1 pkt 6 został z tekstu ustawy usunięty i nie znalazł się w ostatecznie przyjętej przez Sejm ustawie. W trakcie prac senackich zostały dodane do ustawy informacyjnej kwestionowane przez Prezydenta przepisy, co do których, jak zwrócił uwagę Marszałek Sejmu, „Senat nie odnotował podobieństwa proponowanego rozwiązania do projektowanego art. 5a (...) zawartego w pierwotnej wersji projektu ustawy”.

Marszałek zwrócił również uwagę, że dopuszczalny zakres przedmiotowy poprawek Senatu stanowi przedmiot ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, której cechą jest restrykcyjne odczytywanie granic dopuszczalności materii poprawek senackich do ustaw nowelizujących inne ustawy. Za istotny w tym zakresie uznał wyrok z 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145), w którym wskazano, że: „Senat, wnosząc poprawki, nie tylko musi ograniczyć się do tekstu przekazanego mu do rozpatrzenia, ale też nie może zmieniać przyjętej przez projektodawcę *ratio legis*, uzasadniającej zaproponowane rozwiązania i wyznaczającej cel ustawy”. Ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymagania dotyczące dopuszczalności poprawek senackich są, jak zauważył Marszałek, zasadniczo akceptowane w piśmiennictwie.

Oceniając dopuszczalność poprawek Senatu w rozpatrywanej sprawie, Marszałek Sejmu podkreślił, że bez znaczenia jest okoliczność, iż zaproponowana w nich materia była zawarta w projekcie rządowym, gdyż w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału zakres dopuszczalnych poprawek senackich jest wyznaczony przez materię ustawy przekazanej przez Sejm Senatowi. Zakwestionowane przez Prezydenta przepisy zawierają nowe, niewystępujące w tekście ustawy nowelizującej, podstawy odmowy udzielenia informacji

publicznej, ukierunkowane na poprawę zdolności negocjacyjnej Skarbu Państwa oraz bezpieczeństwo państwa, a więc stanowią niedopuszczalną nowość legislacyjną.

II

Na rozprawę 18 kwietnia 2012 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego oraz udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przebieg prac legislacyjnych jako przedmiot kontroli konstytucyjnej.

1.1. Przystępując do rozpoznania wniosku, Trybunał podkreśla, że w niniejszej sprawie ocena konstytucyjna nie obejmuje ani merytorycznej zawartości art. 5 ust. 1a oraz ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: ustawa informacyjna), dodanych do ustawy przez Senat, ani – tym bardziej – budzącej wątpliwości Prokuratora Generalnego poprawności terminologii zastosowanej w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195; dalej: ustawa zmieniająca). Ze względu na zasadę skargowości (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Trybunał jest związany zakresem wniosku Prezydenta, a problem konstytucyjny w nim podniesiony dotyczy wyłącznie dopuszczalności wprowadzenia przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm, a więc – procedury legislacyjnej. W ocenie wnioskodawcy, w toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą mogło dojść do przekroczenia granic wprowadzania przez Senat poprawek do uchwalonej ustawy i do naruszenia art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Wątpliwości wnioskodawcy dotyczą procedowania art. 1 pkt 4 lit. a oraz art. 1 pkt 4 lit. b ustawy informacyjnej, które dodały do art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.) nowy ustęp, oznaczony jako 1a, i uzupełniły treść ust. 3. Badanie konstytucyjności wprowadzania zmian należy rozpocząć od prezentacji przebiegu procesu legislacyjnego, a następnie dokonać jego oceny w świetle powołanych wzorców kontroli konstytucyjności. Ze względu na zakres prowadzonej kontroli, obejmującej wyłącznie tryb legislacyjny, zbędna jest analiza merytoryczna kwestionowanych przepisów.

1.2. Projekt ustawy zmieniającej został skierowany do Sejmu przez Radę Ministrów i dotyczył transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (druk sejmowy nr 4434 z 13 lipca 2011 r.). Ze względu na konieczność wypełnienia zobowiązań traktatowych Rzeczypospolitej, tj. 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; dalej: dyrektywa), którym uchybienie stało się przyczyną wszczęcia przeciwko Polsce postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (C-362/10), projekt był skierowany do rozpatrzenia w trybie pilnym. Ponadto zamiarem projektodawcy było ustanowienie odrębnej kategorii

ograniczeń dostępności do pewnych informacji publicznych. Według projektu (art. 1 pkt 5), art. 5 ust. 1 ustawy informacyjnej miał sygnalizować wprowadzenie nowego ograniczenia, poza wynikającymi z „przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”. Zgodnie z art. 1 pkt 6 projektu ustawy zmieniającej, zapowiadane ograniczenie miało być określone w art. 5a ustawy informacyjnej, zgodnie z którym:

„Art. 5a. Prawo do informacji publicznej w zakresie:

1) stanowisk, opinii, instrukcji lub analiz sporządzonych przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, na potrzeby:

a) dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w tym komercjalizacji i prywatyzacji tego mienia,

b) postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,

2) instrukcji negocjacyjnych oraz uzgodnionych projektów umów międzynarodowych w rozumieniu ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824 oraz z 2010 r. Nr 213, poz. 1395),

3) instrukcji negocjacyjnych dla przedstawicieli organów administracji rządowej uczestniczących w pracach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej i jej organów przygotowawczych

– podlega ograniczeniu do czasu odpowiednio dokonania ostatecznego rozstrzygnięcia, złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem, ostatecznego zakończenia postępowania lub podpisania umowy międzynarodowej, ostatecznego zakończenia prac nad daną kwestią w Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej i jej organach przygotowawczych, ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

1.3. Pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej odbyło się w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (dalej: Komisja ASW) 26 lipca 2011 r., po czym projekt został skierowany do prac legislacyjnych w podkomisji, która na posiedzeniach w dniach 26, 27 i 28 lipca 2011 r. rozpatrzyła go i dokonała szeregu korekt redakcyjnych oraz doprecyzowania poszczególnych regulacji. W trakcie prac podkomisji m.in. zrezygnowano z ustanowienia odrębnej kategorii ograniczenia dostępu do informacji publicznej, podejmując jednomyślną decyzję o wykreśleniu z projektu art. 1 pkt 6 (dodanie do ustawy nowelizowanej art. 5a), wzbudzającego od początku procesu legislacyjnego kontrowersje, jako „że pilny rządowy projekt nie jest właściwy do takiej ingerencji w ustawę o dostępie do informacji publicznej” (z wypowiedzi przewodniczącego podkomisji – posła Marka Wójcika, Biuletyn Komisji ASW, nr 5452/VI kadencja, s. 3). Ponadto doprecyzowano przepisy przejściowe. Decyzja o usunięciu z projektu art. 1 pkt 6 zapadła po wysłuchaniu opinii organizacji pozarządowych, które uczestniczyły w pracach podkomisji, a także po analizie opinii Biura Analiz Sejmowych. Sprawozdanie podkomisji było przedmiotem posiedzeń Komisji ASW na posiedzeniach 17 i 18 sierpnia 2011 r. Projekt wraz z poprawkami (druk sejmowy nr 4555) przyjęto 18 sierpnia 2011 r. Sprawozdanie skierowano pod obrady Sejmu 30 sierpnia 2011 r. do drugiego czytania projektu. W związku z tym projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji ASW w celu rozpatrzenia zgłoszonych poprawek. Komisja ASW rozpatrzyła poprawki (druk sejmowy nr 4555-A), których omawianie jest zbędne, ponieważ nie dotyczyły kwestii objętych zakresem wniosku Prezydenta. Sejm przyjął projekt ustawy w trzecim czytaniu, 31 sierpnia 2011 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję ASW wraz z jedną

poprawką, która umożliwiła ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji zlecenie wyspecjalizowanym podmiotom wykonywania niektórych czynności związanych z prowadzeniem centralnego repozytorium gromadzącym zasób informacyjny.

1.4. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji, przesłał ustawę Marszałkowi Senatu do rozpatrzenia przez Senat. Trzeba 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 (zob. druk Senatu nr 1352, VII kadencja).

Ustawa została skierowana do Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, które zarekomendowały przyjęcie ustawy bez poprawek. W toku debaty nad ustawą, podczas 83. posiedzenia Senatu VII kadencji, senatorowie B. Paszkowski i M. Rocki złożyli do protokołu poprawki legislacyjne (zob. sprawozdanie stenograficzne nr 2432 z posiedzenia Senatu 14 września 2011 r., s. 1). Poprawki te zostały skierowane do rozpatrzenia przez połączone, wymienione wyżej komisje senackie i żadna nie uzyskała akceptacji komisji. Na uwagę zasługuje tu poprawka zgłoszona przez senatora M. Rockiego (dalej: poprawka Rockiego), obejmująca dodanie do art. 5 ustawy informacyjnej ustępu 1a oraz zmieniająca odpowiednio do tego brzmienie art. 5 ust. 3 (zob. sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, druk senacki nr 1352-Z). Jej treść jest następująca:

„3a) w art. 5:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

«1a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji:

1) osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej;

2) utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym.»

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

«3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 1a i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.»

Zgodnie z uzasadnieniem, przedstawionym na posiedzeniu plenarnym przez senatora J. Sepiolo, poprawka Rockiego dotyczy przypadków, w których udostępnienie informacji publicznej mogłoby osłabić zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem lub utrudniać w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej. Nie trudno zauważyć, że proponowane przepisy wiernie oddają treść przytoczonego wyżej art. 1 pkt 5 i 6 rządowego projektu ustawy.

Poprawka, mimo że nie znalazła poparcia w komisjach, została przez Senat przyjęta 14 września 2011 r. (głosowanie nr 163).

1.5. W trakcie dalszych prac legislacyjnych w Sejmie, na posiedzeniu Komisji ASW 15 września 2011 r., Biuro Legislacyjne Sejmu wskazało na wątpliwości konstytucyjne dotyczące zakresu poprawki Senatu. Podczas rozpatrywania stanowiska Senatu zwrócił na nie uwagę poseł sprawozdawca i Komisja ASW zaproponowała Sejmowi odrzucenie poprawki zgłoszonej przez Senat (zob. sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 16 września 2011 r., s. 230). Sejm nie odrzucił jednak poprawki i stała się ona integralną częścią ustawy zmieniającej, przedstawionej do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent podpisał ustawę 24 września 2011 r., a następnie wystąpił do Trybunału z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 28 września 2011 r. i weszła w życie 29 grudnia 2011 r. (z wyjątkiem art. 1 pkt 5-7 i 10 w zakresie dotyczącym centralnego repozytorium informacji publicznej, które wchodzi w życie po 12 miesiącach od dnia ogłoszenia ustawy, czyli 29 września 2012 r.).

2. Rekonstrukcja wzorców kontroli konstytucyjnej.

2.1. Wnioskodawca zarzucił, że wprowadzenie poprawki Rockiego narusza art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Ocena zasadności tego zarzutu jest ułatwiona dzięki istnieniu utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wspierającego je stanowiska doktryny, które podkreślają konieczność rozróżnienia dwóch odrębnych instytucji, jakimi są inicjatywa ustawodawcza Senatu (art. 118 ust. 1 Konstytucji) oraz poprawka Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji). Trybunał przestrzegał przed zacieraniem granicy między dwiema instytucjami i omijaniem różnic między nimi. Ich odrębne ukształtowanie służy bowiem realizacji zasadniczego celu postępowania legislacyjnego, jakim jest zapewnienie, by „podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej” (wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 339; podobnie wyrok z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97, s. 518).

2.2. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Przez pojęcie inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć uprawnienie do wniesienia projektu ustawy do Sejmu (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki red., t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 118, s. 12 i n.). Artykuł 118 ust. 1 (i niepowołany przez wnioskodawcę ust. 2) Konstytucji zawiera dwa istotne wskazania w tym względzie. Po pierwsze – uprawnienie do wniesienia projektu przysługuje enumeratywnie wymienionym w Konstytucji podmiotom. Po drugie – w razie skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa do wniesienia projektu, parlament (w pierwszej kolejności – Sejm) ma obowiązek rozpatrzenia go w trybie określonym przepisami prawa. Tryb ten określają Konstytucja (art. 119-123 wraz z przepisami szczególnymi, np. art. 222-225 i art. 235), regulaminy izb oraz – w wąskim zakresie – ustawy (np. przez ustanowienie określonych obowiązków konsultacyjnych). Warunkiem skuteczności wykonania inicjatywy ustawodawczej jest to, by projekt spełniał określone wymagania, np. musi być ujęty w formie tekstu prawnego i mieć dołączone uzasadnienie (zob. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21). W wypadku organów o charakterze kolegialnym (Senat, Rada Ministrów) wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą jest uwarunkowane podjęciem przez te gremia stosownej uchwały.

2.3. Drugi z powołanych przez Prezydenta wzorców kontroli – art. 121 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że „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”. Uchwała Senatu, zawierająca poprawki lub propozycję odrzucenia ustawy, zawsze podlega rozpatrzeniu przez Sejm i to Sejm ostatecznie zdecyduje o jej odrzuceniu lub nieodrzuceniu. Art. 121 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że poprawka – niezależnie od tego, czy chodzi o poprawkę poselską zgłaszaną w stadium sejmowych prac nad projektem ustawy, czy o poprawkę senacką, a więc zgłaszaną do ustawy już przez Sejm przyjętej – jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej. Zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności poprawki ma moment jej wniesienia. Poprawka Senatu, z jaką Trybunał ma do czynienia w niniejszej sprawie, wnoszona jest zawsze na etapie prac nad ustawą już przez Sejm uchwaloną, a zatem ze swej natury nie może zostać rozpatrzona w pierwszej fazie postępowania ustawodawczego, na którą składają się trzy czytania w Sejmie.

2.4. Zarzut naruszenia obu zacytowanych wyżej przepisów wskazuje, że – zdaniem Prezydenta – poprawka Rockiego była w istocie inicjatywą ustawodawczą i – jako taka – nie wypełniła wymogów wskazanych w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podziela zapatrywanie Marszałka Sejmu, że mimo powołania przez Prezydenta dwóch przepisów Konstytucji jako równorzędnych wzorców kontroli, na plan pierwszy wysuwa się zarzut wykroczenia przez Senat poza ramy wskazane w art. 121 ust. 2 Konstytucji, zaś sformułowanie zarzutu naruszenia art. 118 ust. 1 w istocie wyraża tylko sugestię wnioskodawcy co do ukrytego charakteru senackiej aktywności. W doktrynie zwraca się wprawdzie uwagę, że gdy treść i zakres proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, można rozważać, czy nie dochodzi do naruszenia art. 118 ust. 1 Konstytucji (zob. M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2001, s. 33; M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 711), Trybunał przyjmuje jednak, że ostatnio powołany wzorzec kontroli może być potraktowany tylko jako związkowy. Trudno bowiem oceniać konstytucyjność poprawki senackiej z punktu widzenia standardów stawianych inicjatywie ustawodawczej.

2.5. Jednocześnie, w ocenie Trybunału, mimo powołania przez Prezydenta tylko dwóch wzorców kontroli, podczas rozpoznawania wniosku nie można abstrahować od ich normatywnego otoczenia. Przeciwnie, konieczne jest uwzględnienie także innych przepisów konstytucyjnych regulujących proces legislacyjny. Przede wszystkim należy podkreślić znaczenie art. 119 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, oraz jej art. 120, którego pierwsze słowa głoszą, że to „Sejm uchwała ustawy”. Ponadto należy pamiętać o wyprowadzanych z treści art. 123 ust. 1 Konstytucji konsekwencjach związanych z uznaniem projektu ustawy za pilny.

3. Zakres dopuszczalnych poprawek senackich.

3.1. Z podkreślanej przez Trybunał konieczności rozróżnienia prawa inicjatywy ustawodawczej i prawa wnoszenia poprawek wynikają istotne ograniczenia tego ostatniego. O ile ramy inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedmiotu i celu regulacji zależą wyłącznie od inicjatora, o tyle ramy poprawki są wyznaczone przez treść ustawy, do której została zgłoszona. Skoro – zgodnie z treścią art. 119 ust. 1 Konstytucji – Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach, należy przyjąć, że im bardziej jest zaawansowany proces legislacyjny, tym

mniejsze pole do wprowadzania poprawek. Szczególnie ograniczone jest zatem wnoszenie poprawek przez Senat. Uzasadnione jest to przede wszystkim zaawansowanym stadium prac parlamentarnych nad ustawą, ale ponadto – przyjętym przez ustrojodawcę modelem dwuizbowości polskiego parlamentu.

3.2. W modelu tym zakłada się, że Senat pracuje nad ustawą już uchwaloną przez Sejm (zgodnie z art. 120 Konstytucji), nie zaś nad projektem (projektami) ustawy, który był rozpatrywany przez Sejm. Ta konstatacja jest wynikiem wykładni językowej przepisów Konstytucji. O ile bowiem we wszystkich czterech ustępach art. 119, regulującego postępowanie legislacyjne w ramach pierwszej izby parlamentu, mowa o „projekcie ustawy”, o tyle art. 121, traktujący o pracach drugiej izby, posługuje się już słowem „ustawa”. Wynik interpretacji językowej znajduje oparcie w wykładni funkcjonalnej. Jeśli bowiem celem analizowanych przepisów Konstytucji jest zachowanie pełnego procesu legislacyjnego co do zasadniczych treści normatywnych ustaw, nie można dopuścić, by na etapie prac senackich do uchwalonej już ustawy, która przeszła trzy czytania, włączano całkowicie nowe treści.

Przedstawione rozumienie przepisów Konstytucji jest przyjęte w orzecznictwie Trybunału i akceptowane w doktrynie. W wyroku z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 23), oceniając poprawki senackie do ustawy, której projekt w toku prac sejmowych został istotnie okrojony, Trybunał stwierdził: „Skoro jednak dochodzi do przekształcenia projektu w ustawę, to sytuacja zmienia się o tyle, że prace Senatu toczyć się mogą tylko nad ustawą o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jaka została uchwalona przez Sejm” (s. 140). W aprobowanej glosie do powołanego orzeczenia P. Winczorek zwrócił uwagę, że „Tym, z czym Senat może mieć do czynienia i co może uznać za bazę swoich poprawek, jest wyłącznie tekst ostatecznie uchwalony przez Sejm zgodnie z procedurą określoną w artykułach 118-120.” („Państwo i Prawo” nr 6/1999, s. 106, podobnie: J. Galster i Z. Witkowski, w glosie „Przegląd Sejmowy” nr 2/1998, s. 170 oraz M. Kudej w glosie „Przegląd Sejmowy” nr 3/1999, s. 167). Ze względu na przebieg prac legislacyjnych w rozstrzyganej obecnie sprawie, szczególne znaczenie ma wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49), w którym Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, 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. Trybunał stwierdził, że „to, co było przedmiotem trzeciego czytania, a co nie znalazło wyrazu w tekście uchwalonej ustawy, może mieć wyłącznie walor historyczny” (s. 777). Twierdzenie to jest tym bardziej aktualne, gdy określona jednostka redakcyjna pierwotnego projektu została odrzucona przez Sejm już w pierwszym czytaniu. Dotychczasowe orzecznictwo w pełni uzasadnia więc tezę, że etapy prac sejmowych i prac senackich różnią się – między innymi – tym, że Sejm rozpatruje projekt ustawy, a Senat rozpatruje ustawę już uchwaloną przez „izbę pierwszą” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 239; M. Zubik, *op.cit.*, s. 714).

3.3. Zasadniczą konsekwencją przyjętej interpretacji jest uznanie, że niedopuszczalne są poprawki Senatu wykraczające treściowo poza materię zawartą w ustawie przekazanej mu do rozpatrzenia. Przynajmniej począwszy od orzeczenia z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93 (OTK w 1993 r., cz. 2, poz. 39), Trybunał Konstytucyjny zajmuje ustabilizowane stanowisko, że „poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one 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.

ząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego” (s. 387, 389; zob. też późniejsze wyroki: z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1 oraz z 13 stycznia 1998 r., sygn. K 5/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 3). W cytowanym już wyroku z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, Trybunał uznał, że „wprowadzenie takich poprawek do tekstu ustawy rozбивa jej tożsamość legislacyjną i powoduje, że – na bardzo już późnym etapie prac ustawodawczych – pojawia się tekst o zupełnie innym zakresie przedmiotu regulacji” (s. 140).

3.4. Przyjmuje się, że zakres przedmiotowy uchwalonej przez Sejm ustawy wyznacza „szerokość” dopuszczalnych poprawek senackich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uznaje natomiast, że poprawka Senatu może bez ograniczeń modyfikować materię już zawartą w uchwalonej przez Sejm ustawie; nie ma zatem ograniczenia „głębokości” poprawek senackich. Jak stwierdził Trybunał, „poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). Z tym, że owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi” (wyrok z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82, s. 825 oraz wyrok z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124, s. 1273).

Dobrym podsumowaniem powyższej analizy, sygnalizującym niebezpieczeństwa płynące z innego ujęcia zakresu poprawek senackich, jest wypowiedź P. Winczorka, zdaniem którego „Usiłując wprowadzić poprawki do innej ustawy niż przekazana mu przez Marszałka Sejmu, Senat obszedłby konstytucyjne przepisy dotyczące inicjatywy ustawodawczej, przepisy dotyczące trzech czytań projektu w Sejmie, a także przepisy ustalające wymogi co do większości, jaką Sejm uchwała ustawy (większość głosów), stawiając posłów, jeśli chcieliby owe poprawki odrzucić, przed koniecznością zebrania większości bezwzględnej” (głosa do wyroku sygn. K 25/98, „Państwo i Prawo” nr 6/1999, s. 103).

3.5. Wskazane ograniczenie zakresu dopuszczalnych poprawek senackich treścią uchwalonej przez Sejm ustawy, wyznaczające ich „szerokość”, ma charakter ogólny w tym sensie, że wynika z przepisów Konstytucji regulujących zwykły tryb legislacyjny i – w związku z tym – dotyczy prac nad wszystkimi ustawami. W świetle orzecznictwa Trybunału ograniczenie zyskuje dodatkowe podstawy ze względu na charakter procedowanej ustawy lub ze względu na tryb jej rozpatrywania. Jeśli chodzi o pierwszą sytuację, należy uznać, że limitowanie ingerencji Senatu jest tym bardziej uzasadnione w procesie legislacyjnym dotyczącym ustawy zmieniającej. W tym wypadku niewątpliwie wyłączone jest zgłaszanie poprawek odnoszących się bezpośrednio do ustawy zmienianej, ponad ich zakres wyznaczony ustawą przyjętą przez Sejm. To, że procedowana ustawa ma charakter nowelizacji nie usprawiedliwia wprowadzania w trybie senackich poprawek kolejnych, nieprzewidzianych w przyjętej przez Sejm ustawie nowelizującej, zmian ustawy nowelizowanej. Jak przyjął Trybunał w wyroku z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45): „Znacznie węższe ramy dla kształtowania przez poprawki Senatu materii ustawy, stwarza uchwalona przez Sejm nowelizacja obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki.” (s. 645).

3.6. Gdy zaś chodzi o ograniczenia wynikające ze szczególnego trybu legislacyjnego, narzuca je treść art. 123 Konstytucji, dotyczącego postępowania w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny. W powołanym wyżej wyroku z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, Trybunał uznał, że „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” (s.

14). Należy uzupełnić tę uwagę podkreśleniem, że rozszerzenie zakresu regulacji rozpatrywanej w trybie pilnym tym bardziej nie jest dopuszczalne w ramach poprawek senackich, a zatem na końcowym etapie prac legislacyjnych.

4. Konstytucyjnoprawna ocena kwestionowanej poprawki.

4.1. Trybunał Konstytucyjny w pełni podtrzymuje ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie ujęcie senackich poprawek do ustawy. Nie jest jednak możliwe abstrakcyjne zweryfikowanie zachowania granic dopuszczalnej ich „szerokości”. Sformułowane w orzecznictwie kryteria dopuszczalności wnoszenia poprawek na etapie rozpatrywania ustawy przez Senat należy zawsze odnosić do konkretnego postępowania legislacyjnego; ograniczenia powinny być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą. Trybunał zwraca uwagę, że w rozpatrywanej obecnie sprawie nastąpiła kumulacja wszystkich, wskazywanych w orzecznictwie, czynników limitujących zakres dopuszczalnych poprawek senackich.

Po pierwsze, choć pierwotny projekt ustawy, przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów, zawierał dwa przepisy regulujące ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na interes negocjacyjny państwa, przepisy te zostały odrzucone już w pierwszym czytaniu i nie były przedmiotem dalszych etapów prac sejmowych. Nie można więc uznać, że regulacja wprowadzona w następstwie poprawki Senatu, ze względu na niemal identyczną treść (różnica w zestawieniu z rządowym projektem przepisu sprowadza się do odmiennej redakcji oraz przesłanek zakresu i czasu ograniczenia), stanowiła niejako kontynuację rządowej inicjatywy ustawodawczej. Poprawka senacka nie może być legitymizowana treścią inicjatywy rządowej w jej pierwotnym kształcie, ponieważ przepisy, które wprowadzono mocą poprawki, zostały przez Sejm odrzucone. W świetle dotychczasowego stanowiska Trybunału należy uznać, że pierwotna wersja projektu rządowego ma tylko walor historyczny i jej zawartość w żadnym razie nie może być traktowana jako wyznaczająca merytoryczny zakres dopuszczalnych poprawek senackich. Przeciwnie, zakres ten był limitowany treścią ustawy przekazanej do prac senackich. Decydujące znaczenie – na co zwraca uwagę Marszałek Sejmu – ma zatem fakt, że ustawa uchwalona przez Sejm i przekazana Senatowi nie zawierała żadnych postanowień dotyczących ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Dodanie, w drodze poprawki senackiej, przepisów regulujących takie ograniczenie, oznaczało wprowadzenie nowej treści, nieistniejącej w ustawie uchwalonej przez Sejm.

Po drugie, należy podkreślić, że przesłana do Senatu ustawa była ustawą nowelizującą, a więc ze swej istoty miała za zadanie zmianę wskazanych w niej jednostek redakcyjnych ustawy nowelizowanej o określonej treści normatywnej. W niniejszej sprawie, dodatkowo, cel zmian był bardzo ściśle określony, bo zdeterminowany koniecznością implementacji dyrektywy 2003/98/WE, która wymagała wprowadzenia do prawa polskiego kolejnego trybu dostępu do informacji publicznej (chodziło o zasady „ponownego wykorzystywania”, jak to określono w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej i ostatecznie ustalono w ustawie). Materia ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi była więc wąska, określona celem nowelizacji, można powiedzieć – monotematyczna. Poprawka Rockiego, która wprowadziła nieregulowane w ustawie zmieniającej ograniczenie dostępu do informacji publicznej, w sposób oczywisty wykraczała poza materię ustawy rozpatrywanej przez Senat i – z całkowitym pominięciem celu rozpatrywanej w trybie pilnym nowelizacji – wyraźnie zmieniła ustawę informacyjną.

Po trzecie wreszcie, trzeba zwrócić uwagę, że rządowy projekt nowelizacji ustawy informacyjnej rozpatrywany był w trybie pilnym, co w świetle orzecznictwa Trybunału stanowi dodatkowy argument za restrykcyjnym ujęciem zakresu dopuszczalnych modyfikacji.

Poprawka Rockiego na pewno wykraczała poza materię, która – ze względu na międzynarodowe zobowiązania Polski – uzasadniała rozpatrywanie rządowego projektu jako pilnego. Doszło zatem do swego rodzaju nadużycia tej formy procedowania, tak by wprowadzić do ustawy nowelizowanej przepis, którego ustanowienie trybu pilnego nie wymagało.

4.2. Podsumowując, Trybunał podziela ocenę wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, że kwestionowana poprawka dotyczyła przedmiotu, który nie był regulowany w tekście ustawy uchwalonej przez Sejm 31 sierpnia 2011 r.; stanowiła nowość normatywną w stosunku do materii ustawy zmieniającej. Senat był uprawniony do operowania jedynie w zakresie już określonego materiału normatywnego, wyznaczonego treścią ustawy przyjętej przez Sejm 31 sierpnia 2011 r. Zakwestionowane przez Prezydenta przepisy niewątpliwie poza zakres ten wykroczyły, wprowadzając do ustawy nowe treści. Wprowadzone zmiany – nieprzewidziane w ustawie nowelizującej ograniczenia dostępu do informacji publicznej – odznaczały się przy tym na tyle wyraźnym stopniem odrębności, że nie jest możliwe, aby traktować je jako spełniające ten sam cel, który miała uchwalona przez Sejm ustawa. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że poprawki Senatu, polegające na dodaniu ustępu 1a do art. 5 oraz nadaniu nowej treści ust. 3 w tym artykule ustawy informacyjnej, wykraczały poza konstytucyjnie dopuszczalne ramy.

4.3. Na marginesie powyższych ustaleń Trybunał przypomina, że Sejm był poinformowany o zastrzeżeniach konstytucyjnych, które nasuwają te poprawki (świadczy o tym także wypowiedź przedstawiciela Biura Legislacyjnego Sejmu na posiedzeniu Komisji ASW 15 września 2011 r.), a mimo to nie odrzucił ich. Rozważenia przez Trybunał Konstytucyjny wymaga więc, czy w toku rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu nie doszło do swoistej konwalidacji owego, nadmiernie szerokiego, zakresu poprawek.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku o sygn. K 25/98, „przyjęcie przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 konstytucji nowej ustawy jako poprawek zaproponowanych przez Senat do ustawy sejmowej – wobec nieodrzczenia ich bezwzględną większością głosów – nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego” (s. 141). Skoro więc Sejm nie może wprowadzać zmian do poprawek Senatu (może jedynie przyjąć je albo odrzucić), to ewentualna konwalidacja poprawki, wprowadzonej z naruszeniem standardów procedury legislacyjnej, prowadziłyby do ograniczenia roli Sejmu w procesie stanowienia prawa. Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia poprawek do ustawy sejmowej. Ocenę zaś, czy Senat wykroczył poza te ramy, przeprowadza wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Pogląd ten został przyjęty w wyrokach o sygn. K 14/02 i o sygn. Kp 1/08 (wyrok z 4 listopada 2009 r., OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145, s. 1571) a obecny skład orzekający go akceptuje i podtrzymuje. Należy zatem uznać, że przyjęcie przez Sejm, w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, poprawek zaproponowanych przez Senat – wobec nieodrzczenia 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.

5. Konkluzja.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uregulowane w Konstytucji zasady postępowania legislacyjnego stanowią proceduralne gwarancje stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, istotnie przyczyniając się do tego, że proces ten przebiega ze szczególną rozwagą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków

wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem. Skracanie lub upraszczanie procesu legislacyjnego wykracza poza zakres autonomii Sejmu i Senatu, nawet wówczas gdy uzyskuje wymaganą większość. Wprowadzanie przez podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym pewnych regulacji w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego jest równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnych gwarancji stanowienia prawa. Tak też należy zakwalifikować w niniejszej sprawie wprowadzenie przez Senat poprawek do ustawy zmieniającej, zawierających propozycje wykraczające poza jej materię.

Trybunał podkreśla, że Senat dysponuje możliwością wprowadzenia 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. Taką drogę przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały o przyjęciu uchwalonej przez Sejm ustawy bez poprawek albo wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, albo odrzuceniu ustawy, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

Na tle powyższych uwag należy zatem uznać zasadność zarzutu naruszenia przez Senat określonego przepisami Konstytucji trybu ustawodawczego w toku prac nad kwestionowaną ustawą zmieniającą. Ponieważ jednak, co zostało zaznaczone na wstępie, Trybunał nie oceniał merytorycznej zawartości kwestionowanych przepisów, ale jedynie sposób ich wprowadzenia do ustawy, w sentencji wyroku Trybunał wskazał, że kwestionowane we wniosku Prezydenta jednostki redakcyjne ustawy zmieniającej są niezgodne z Konstytucją przez to, że dodają do ustawy informacyjnej nowe przepisy, wbrew warunkom zawartym w art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.