

WYROK

z dnia 16 września 2002 r.

Sygn. akt K 38/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Grzybowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Wiesław Johann
Jerzy Stępień
Marian Zdyb,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 września 2002 r. wniosku:

- 1) Sejmiku Województwa Lubelskiego, o zbadanie zgodności art. 15a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 4, art. 94 Konstytucji,
- 2) Rady Powiatu w Lublinie o zbadanie zgodności art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.), z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 4, art. 94 Konstytucji,
- 3) Rady Gminy w Końskowoli o zbadanie zgodności art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 4, art. 94 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 113, poz. 984), **art. 15a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa** (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220 i Nr 62, poz. 558), **art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 113, poz. 984) są zgodne z **art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**.

Ponadto p o s t a n a w i a **umorzyć postępowanie:**

1) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) **w zakresie badania zgodności przepisów**

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 września 2002 r. w Dz. U. Nr 156, poz. 1306.

powołanych w sentencji wyroku z art. 94 Konstytucji RP, wobec cofnięcia wniosków na rozprawie,

2) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie badania zgodności przepisów powołanych w sentencji wyroku z art. 8 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Na podstawie uchwały z 27 sierpnia 2001 r., Sejmik Województwa Lubelskiego wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, iż art. 15a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) jest niezgodny z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 4 oraz z art. 94 Konstytucji.

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku, wnioskodawca wskazał, że niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 8 ust. 2 Konstytucji pozostaje w związku z jej art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 3. Art. 8 ust. 2 wyraża bowiem zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji, zaś w art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji określona jest zasada dostępu do informacji. Jak podkreśla wnioskodawca, skoro Konstytucja we własnym zakresie reguluje zasady dostępu do informacji, a ustawom zwykłym – w art. 61 ust. 4 – powierza wyłącznie określenie trybu udzielania tych informacji, to zaskarżony art. 15a ust. 3, powierzając aktowi niższego rzędu (statutowi województwa) uregulowanie zasad dostępu do dokumentów, tj. zagadnień, których uregulowanie także ustawą nie jest dopuszczalne, pozostaje w sprzeczności zarówno z art. 8 ust. 2, jak i z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca zwrócił uwagę, iż zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu “wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Realizacja zaś delegacji ustawowej zawartej w zaskarżonym przepisie wiąże się z ustanowieniem w każdym z województw odmiennych zasad dostępu obywateli do dokumentów.

Z kolei dla uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa z art. 94 Konstytucji, wnioskodawca podniósł, iż polega ona na tym, że zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zaskarżony przepis nie określa natomiast w ogóle granic zawartego w nim upoważnienia.

Na mocy uchwały z 5 września 2001 r., Rada Powiatu Lubelskiego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 4 i z art. 94 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, Rada Powiatu Lubelskiego powtórzyła argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku złożonego przez Sejmik Województwa Lubelskiego, odnosząc ją do zaskarżonego art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dokładnie te same argumenty zostały zawarte w uzasadnieniu uchwały z 6 września 2001 r., na mocy której Rada Gminy Końskowola skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 4 oraz z art. 94 Konstytucji. Jedyną modyfikacją polegała na odniesieniu zarzutów sformułowanych przez Sejmik Województwa Lubelskiego oraz przez Radę

Powiatu Lubelskiego do zakwestionowanego przez Radę Gminy Końskowola art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Ustosunkowując się do przedmiotowych wniosków, Prokurator Generalny w piśmie z 20 grudnia 2001 r., w odniesieniu do zakwestionowanego art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa przedstawił stanowisko, iż przepis ten jest niezgodny z art. 61 ust. 4 i nie jest niezgodny z art. 8 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Prokurator Generalny zajął stanowisko, iż przepis ten jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 8 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu zaś do zaskarżonego art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, przedstawił stanowisko, iż jest on niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 8 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uznał ponadto, iż postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym z art. 94 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu zbędności orzekania w tym zakresie.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż zasadniczy zarzut sformułowany we wszystkich rozpoznawanych wnioskach dotyczy zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 61 ust. 4 Konstytucji. W jego ocenie zarzut ten jest zasadny. Jak bowiem podkreślił art. 61 ust. 4 Konstytucji formułuje prawo podmiotowe jednostki do informacji, którego celem jest zagwarantowanie kontroli społecznej nad gospodarowaniem funduszami publicznymi przez wszystkie organy i osoby fizyczne prawnie do tego umocowane. Podkreślił jednocześnie, iż art. 61 ust. 4 Konstytucji przekazał do regulacji w ustawach, a w odniesieniu do Sejmu oraz Senatu – w regulaminach tych organów, samo tylko określenie trybu udzielania takich informacji. Oznacza to konieczność wprowadzenia odpowiednich uregulowań, bowiem prawo do informacji odpowiadać musi prawny obowiązek informowania obywateli przez organy władzy publicznej oraz przez inne organy wykonujące zadania publiczne o działalności objętej jawnością, a uregulowania takie muszą zostać zawarte w akcie prawnym rangi ustawy, a w odniesieniu do władzy ustawodawczej – w regulaminach Sejmu oraz Senatu. Prokurator Generalny podkreślił, iż użyte w art. 61 ust. 4 Konstytucji pojęcie “tryb” rozumieć należy jako upoważnienie do sprecyzowania właściwych elementów postępowania, które skutecznie i w sposób możliwie najpełniejszy zapewnią realizację prawa do informacji i jednocześnie zagwarantują jawność działań organów władzy publicznej. W jego ocenie, ustanawiając zakwestionowane przepisy ustawodawca dokonał niedopuszczalnej subdelegacji przekazując swoje kompetencje organom samorządu terytorialnego. Zwrócił ponadto uwagę, że materia przekazana do uregulowania w aktach prawa miejscowego dotyczy sfery praw obywatelskich, które należą do wyłączności ustawy.

Prokurator Generalny przedstawił ponadto pogląd, iż uregulowania zawarte w zaskarżonych przepisach, wobec wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej, naruszają zasady prawidłowej legislacji. Od tego bowiem dnia dostęp do dokumentów organów jednostek samorządu terytorialnego regulowany jest jednocześnie przez ustawę o dostępie do informacji publicznej, jak i przez statuty: województw, powiatów i gmin. Prowadzi to do niespójności prawa w tym zakresie.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 8 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zajął stanowisko, iż te wzorce kontroli są nieadekwatne do treści zaskarżonych przepisów.

Przypomniął w szczególności, iż art. 8 ust. 2 Konstytucji formułuje zasadę jej bezpośredniego stosowania, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, zaś problem w rozpatrywanej sprawie nie dotyczy bezpośredniego stosowania, ale wadliwego wykonania upoważnienia konstytucyjnego. Jego rozstrzygnięcie zatem nastąpić może tylko poprzez ocenę zgodności przepisu ustawowego z normą konstytucyjną zawierającą upoważnienie, tj. z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

W odniesieniu do powołanego jako podstawa kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji stwierdził zaś, iż zaskarżone przepisy nie kształtują praw podmiotowych, a przewidywanie przez wnioskodawców, że sposób wykonania upoważnienia doprowadzi do nierówności obywateli w dostępie do dokumentów oraz w korzystaniu z nich nie uzasadnia ich niezgodności z tym wzorcem kontroli.

Nawiązując do przedstawionego na wstępie stanowiska, iż główny zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów dotyczy niedopuszczalnego przekazania przez ustawodawcę swoich kompetencji organom samorządu terytorialnego, Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów zakres zawartych w nich upoważnień nie ma znaczenia. Sam charakter przekazanej materii wyklucza bowiem dopuszczalność stanowienia o niej w aktach prawnych rangi niższej niż ustawa. Wobec tego Prokurator Generalny uznał, iż kontrola zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 94 Konstytucji jest bezprzedmiotowa, a zatem w tym zakresie, z powodu zbędności orzekania, postępowanie winno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

3. Marszałek Sejmu, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 11 czerwca 2002 r. stwierdził, iż art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym są niezgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 8 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W przedmiocie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 94 Konstytucji, stwierdził on bezprzedmiotowość badania ze względu na to, że skoro podstawowym zarzutem wniosków jest niedopuszczalność przekazania określonej materii do regulacji innej niż ustawowa, to traci rację bytu ocena sposobu formułowania takiej delegacji. W reasumpcji swego stanowiska Marszałek Sejmu nie odniósł się z tego względu w ogóle do kwestii zgodności zaskarżonych przepisów z art. 94 Konstytucji.

Z uwagi na to, że wnioskodawcy powołali te same wzorce kontroli konstytucyjnej, posługując się również tą samą argumentacją na uzasadnienie podniesionych zarzutów, Marszałek Sejmu postanowił ustosunkować się w sposób łączny do wszystkich wniosków.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 8 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji uznał, iż powołane przepisy nie są właściwym wzorcem kontroli w tym zakresie. Nie zgodził się bowiem z argumentami wnioskodawców, że art. 61 Konstytucji daje precyzyjne i jednoznaczne podstawy do wyznaczenia norm postępowania – w zakresie dostępu do uzyskiwania informacji o działalności organów administracji publicznej oraz o działalności osób pełniących funkcje publiczne – w stopniu pozwalającym na bezpośrednie stosowanie Konstytucji, o jakim mowa w art. 8 ust. 2 Konstytucji. Artykuł 61 ust. 4 Konstytucji zawiera ograniczenie jego bezpośredniego stosowania poprzez odesłanie do ustaw i regulaminów Sejmu i Senatu w zakresie uregulowania trybu udzielania informacji. Zdaniem Marszałka Sejmu, również i inne pojęcia zawarte w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji wymagają określenia w ustawie, tak by umożliwić pełne korzystanie z zagwarantowanego konstytucyjnie prawa dostępu do informacji. Stwierdza jednakże, iż rozważany problem dotyczy wadliwego wykonania upoważnienia konstytucyjnego, nie zaś naruszenia zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji. Nie można bowiem uznać, że z zasady bezpośredniego stosowania

Konstytucji, wynika zakaz uchwalania ustaw, w przypadku gdy Konstytucja zawiera w danej materii przepisy nadające się do bezpośredniego stosowania.

Normy zawarte w zakwestionowanych przepisach nie mogą być również przedmiotem oceny w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ nie odnoszą się do problemu prawidłowego wykonania upoważnienia konstytucyjnego wynikającego z art. 61 ust. 4.

Następnie Marszałek Sejmu ustosunkował się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 61 ust. 4 Konstytucji. Uznał, iż bez wątpienia art. 61 Konstytucji nie ustanawia precyzyjnych reguł postępowania w zakresie dostępu do informacji. Dlatego też w celu zagwarantowania pełnej realizacji prawa dostępu do informacji niezbędne jest wydanie stosownych ustaw. Przepisy określające procedury dostępu, w myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji, powinny znaleźć wyraz w regulacji rangi ustawowej (regulaminowej w odniesieniu do Sejmu i Senatu). W tym kontekście jako niezgodne z regulacją konstytucyjną należałoby uznać nie tyle, co podnoszą wnioskodawcy, że ustawa nie wypełnia obowiązku wynikającego z art. 61 ust. 4 Konstytucji, poprzez to, że nie określa trybu, co przez to, że przekazuje kompetencje do uregulowania w drodze aktu prawnego rangi podustawowej materii wymagającej unormowania w drodze ustawy. Dlatego też zaskarżone przepisy w przywołanym zakresie są niezgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

II

Na rozprawie 16 września 2002 r. wnioskodawca – przedstawiciel Sejmiku Województwa Lubelskiego cofnął wniosek w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji, podtrzymując w pozostałym zakresie stanowisko uprzednio zajęte. Przedstawiciel Rady Powiatu w Lublinie i Rady Gminy w Końskowoli cofnął wniosek jeśli chodzi o zarzut niezgodności badanego przepisu z art. 94 Konstytucji. W pozostałym zakresie, podtrzymał stanowiska zajęte we wnioskach.

Prokurator Generalny RP podtrzymał uprzednio zajęte stanowisko.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszym rzędzie zbadać należało czy sprawa wynikająca z połączonych wniosków ma za przedmiot zbiór różnych przepisów obejmujących zbliżoną materię ustawodawczą, czy też zaskarżone we wnioskach różne przepisy dotyczą tej samej materii – tak, że mogą być badane łącznie z punktu widzenia wszystkich wskazanych w nich wzorców konstytucyjnych.

Stwierdzić należy, iż mimo różnych – zaskarżonych przepisów, mamy do czynienia z identycznym unormowaniem, w treści tych przepisów, prawa dostępu do dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Analogiczne są także zarzuty niekonstytucyjności oraz uzasadnienia tych zarzutów zawarte we wnioskach.

Zakwestionowany art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym pozostaje w ścisłym związku z treścią ustępów 1 i 2 tego przepisu. Wyrażają one zasadę jawności dostępu do informacji dotyczących działalności organów gminy, obejmując nią w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Zgodnie z niezaskarżonym ustępem pierwszym art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, ograniczenia jawności działalności organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jednocześnie art. 11b ust. 3 ustawy, którego konstytucyjność wnioskodawca kwestionuje stanowi, iż: „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy”.

Identyczne w treści prawo dostępu do informacji dotyczących działalności organów powiatu wyraża art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym. Kwestionowany przez wnioskodawcę ustęp trzeci tego przepisu powierza określenie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich statutowi powiatu.

Analogiczne uregulowanie zawarte zostało również w art. 15a ustawy o samorządzie województwa. Zaskarżony ustęp trzeci tego przepisu stanowi bowiem w odniesieniu do dokumentów dotyczących województwa, iż zasady dostępu do nich oraz korzystania z nich określić ma statut województwa.

Ze względu na treściowe podobieństwo art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, tożsamość powołanych wzorców konstytucyjnych ich kontroli oraz pełną zbieżność argumentów przedstawionych w uzasadnieniach poszczególnych wniosków, zasadne jest łączne rozpoznanie wszystkich trzech wniosków kwestionujących konstytucyjność poszczególnych przepisów. Jak już bowiem stwierdzono, jedyna odmienność treściowa zakwestionowanych przepisów wynika stąd, że adresowane są one do różnych podmiotów, na które delegowane zostało uprawnienie do uregulowania w statucie, odpowiednio – województwa, powiatu oraz gminy, zasad dostępu do informacji oraz zasad korzystania z nich. Dla merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez poszczególnych wnioskodawców różnica ta pozbawiona jest znaczenia. Z tego powodu wnioski zgłoszone przez Sejmik Województwa Lubelskiego, Radę Gminy w Końskowoli oraz Radę Powiatu w Lublinie połączone zostały w jednym postępowaniu i rozpoznane łącznie – dotyczą bowiem w istocie jednej pod względem merytorycznym sprawy.

2. Wobec cofnięcia przez wszystkich wnioskodawców zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 94 Konstytucji – Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070).

Z kolei zbadać należało, czy wszystkie pozostałe, wskazane we wnioskach wzorce konstytucyjne mogą być punktem odniesienia przy badaniu konstytucyjności w trybie, jaki zastrzeżony jest dla wniosków składanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w świetle art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji. Zastrzeżenia sformułować można w szczególności co do tego, czy wzorcem takim może być art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu, iż zakwestionowane przepisy naruszają określoną w art. 32 ust. 1 zasadę równości wobec prawa przez to, że realizacja delegacji ustanowionej w każdym z zaskarżonych przepisów spowoduje, że w poszczególnych województwach, gminach oraz powiatach w odmienny sposób uregulowane zostaną zasady dostępu obywateli do dokumentów oraz zasady korzystania z nich stwierdzić należy co następuje.

Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie legitymacji szczególnej, tj. legitymacji o charakterze ograniczonym, nie zaś o charakterze ogólnym (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 42). Zgodnie bowiem z tym przepisem, organy stanowiące samorządu terytorialnego

mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem wtedy tylko, gdy akt normatywny, którego konstytucyjność kwestionują dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zaś w swoim orzecznictwie, iż legitymację procesową organów stanowiących samorządu terytorialnego w tym zakresie wyznacza nie sam tylko przedmiot kontroli, ale także wskazany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny. Stwierdzenie, iż organy stanowiące samorządu terytorialnego uprawnione są w danej konkretnej sprawie do skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymaga zatem ustalenia, czy przedmiotowy wniosek, którego treść zdeterminowana jest z jednej strony brzmieniem samego zaskarżonego przepisu, z drugiej zaś – zakresem powołanych przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, istotnie dotyczy spraw o charakterze samorządowym (por. postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Takie tylko sprawy mogą być bowiem badane w trybie art. 191 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 Konstytucji.

Zaskarżone przez wnioskodawców przepisy: art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym dotyczą spraw o charakterze samorządowym. Nakładają bowiem obowiązek uregulowania w statutach – odpowiednio – województwa, powiatu oraz gminy zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów dotyczących wykonywania zadań publicznych.

Uzasadniając niezgodność zaskarżonych przepisów, ze wskazanym jako podstawa kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawcy wskazali, iż realizacja delegacji ustawowej zawartej w każdym z zaskarżonych przepisów prowadzi w konsekwencji do ustanawiania w każdej jednostce samorządu terytorialnego odmiennych zasad dostępu obywateli do takich dokumentów, podczas gdy zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji “wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Narusza zatem zasadę równości wobec prawa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie którego dokonano wykładni rozumienia tej zasady konstytucyjnej, nakazuje ona identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej (por. orzeczenia TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P. 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3; 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16; wyrok z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22). Z zasady równości wobec prawa wynika zatem nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów określonej normy prawnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich osób. To ujęcie zasady równości wobec prawa oznacza jednocześnie odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają.

Z uzasadnienia wniosków, na podstawie których wszczęte zostało postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiotowej sprawie wynika, iż naruszenie zasady równości wobec prawa, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawcy łączą ze zbyt daleko idącą decentralizacją kompetencji do uregulowania zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów zawierających informacje publiczne. Wiąże z nią bowiem niebezpieczeństwo różnego, odmiennego, czyli nierównego uregulowania tych kwestii w skali kraju. Z treści uzasadnienia rozpoznawanych wniosków wynika jednocześnie, że wnioskodawcy wnoszą zarzut sprzeczności zakwestionowanych przepisów z tą zasadą konstytucyjną niejako “na rzecz” (w imieniu) wszystkich obywateli. Ich to bowiem dotyka owa ewentualna nierówność, jaka potencjalnie wynikać może z różnorodnych unormowań prawa dostępu do dokumentów, dotyczących działalności organów samorządowych uregulowanych w statutach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem oceny zgodności z konstytucyjną zasadą równości mogłyby być zatem potencjalnie uregulowania konkretnych statutów województw, powiatów i gmin. Kontrola taka odbywa się jednak w trybie przewidzianym dla kontroli zgodności z prawem uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Sformułowany w tej mierze zarzut wiąże się natomiast z dążeniem do zagwarantowania takiego samego, czyli równego w całym kraju określania zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów zawierających informacje publiczne, o których mowa w zaskarżonych przepisach. Nie jest to jednak sprawa objęta zakresem działalności żadnego spośród wnioskodawców.

Ochrona konstytucyjnej zasady równego w skali kraju dostępu obywateli do dokumentów zawierających informacje publiczne nie ma bowiem charakteru samorządowego, lecz ogólnopaństwowy i w jednakowym stopniu dotyka wszystkich obywateli kraju, którzy mogą dochodzić swych praw w trybie kontroli zgodności z prawem uchwał organów stanowiących samorządu. Nie stanowi zatem sprawy objętej zakresem działania jednostek stanowiących samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji.

Legitymację procesową organów stanowiących samorządu terytorialnego określa zarówno przedmiot, jak i podstawa kontroli (por. postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Stąd też oceniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji stwierdzić trzeba co następuje.

W zakresie, w jakim Sejmik Województwa Lubelskiego kwestionuje zgodność art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, Rada Gminy Końskowola – art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Powiatu w Lublinie – art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, wskazując jako podstawę kontroli tych przepisów art. 32 ust. 1 Konstytucji, orzekanie jest niedopuszczalne. W tym zakresie postępowanie należy zatem umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

3. Z kolei przejść należało do zbadania, czy dopuszczalne jest badanie zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanym w *petitum* wniosków art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Z uzasadnień wniosków wynika, że zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z tym wzorcem konstytucyjnym wnioskodawcy formułują w związku brzmieniem art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji. Jednak, w *petitum* wniosków, jako podstawa kontroli w tym zakresie powołany został wyłącznie art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Dopiero w uzasadnieniu wniosków wskazano, iż skoro w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji ustrojodawca we własnym zakresie określił zasady dostępu do wskazanych tam informacji, zaś ustawom zwykłym w art. 61 ust. 4 Konstytucji powierzył wyłącznie określenie trybu udzielania takich informacji, to zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcom chodzi w istocie o to, że skoro ustrojodawca – w ich ocenie – kompleksowo uregulował w samej Konstytucji zasady dostępu do informacji, o których jest mowa w art. 61 Konstytucji, to – wobec wyrażonej w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasady bezpośredniego jej stosowania – uregulowanie zasad dostępu do takich informacji w ustawach zwykłych w ogóle jest niedopuszczalne. Innych argumentów na poparcie zarzutów w tym zakresie nie przedstawiono ani w uzasadnieniach stanowisk, ani na rozprawie.

Określona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada jej bezpośredniego stosowania nie zawiera jednak takiej treści normatywnej, która pozwalałaby na uznanie jej za prawidłowy wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji, wskazująca na normatywny charakter postanowień w niej zawartych jest ogólną zasadą całego systemu prawa w Polsce i jako taka musi być zawsze brana pod

uwagę w trakcie sprawowania kontroli konstytucyjności prawa. Nie wynika z niej jednak, iż zawiera ona w swej treści zakaz, skierowany do ustawodawcy, normowania materii uregulowanej w Konstytucji przez akty normatywne niższej rangi. Nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji odnosi się zarówno do sfery tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Wywiera jednak przede wszystkim skutki w procesie oceny i wykładni prawa obowiązującego – w zgodzie z Konstytucją. Argument przytoczony w tym zakresie jest więc całkowicie chybiony. Wnioskodawcy, zaś nie powołali się na żadne inne dowody na poparcie swego zarzutu. Tym samym, nie wykazali w uzasadnieniu swych wniosków, na czym polega niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 8 ust. 2 Konstytucji, ani też nie uzasadnili wniosków w tym zakresie.

W świetle powyższych ustaleń należało umorzyć postępowanie odnośnie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 8 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4. Następnie Trybunał przeszedł do merytorycznego zbadania wniosków.

Z uzasadnień wniosków wynika, iż zasadniczy zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów wnioskodawcy sformułowali na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji. Stanowi on, iż: “Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

Rozpoznanie tego zarzutu poprzedzić trzeba zatem analizą art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji.

W art. 61 ust. 1 Konstytucji określone zostało powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Z natury jednak rzeczy prawo to skierowane jest na dostępność do informacji o działalności władz i organów publicznych; w tym także organów samorządu terytorialnego.

Sformułowanie art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowi nawiązanie do długiej, bo sięgającej XVIII w. historii rozwoju prawa regulującego dostęp do informacji publicznej. Wydana 25 listopada 1981 r. dyrektywa Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/81/19 w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne sformułowała osiem podstawowych zasad: na obszarze państw członkowskich każdy ma prawo do otrzymywania informacji znajdującej się w posiadaniu władzy publicznej; prawo to ma być w sposób skuteczny zagwarantowane; brak interesu prawnego nie może stanowić powodu odmowy dostępu do informacji; dostęp do informacji jest równy; ograniczenia w dostępie do informacji mogą wynikać jedynie z konieczności ochrony uzasadnionego interesu publicznego oraz interesu jednostki w przypadku informacji bezpośrednio jej dotyczących; żądanie udzielenia informacji musi być rozpatrzone w rozsądnym terminie; odmowa udzielenia informacji musi być wyczerpująco uzasadniona i będzie mogła być skontrolowana. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji w możliwie najpełniejszy sposób te zasady odzwierciedla.

Formy, w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informacji ustrojodawca określił w ust. 2 tego przepisu wskazując, iż obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów. Do takich organów należą rady oraz sejmiki samorządu terytorialnego.

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 dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż 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. Dowodem wskazującym na konieczność takiej uzupełniającej, w stosunku do art. 61 Konstytucji, roli ustaw jest brzmienie art. 1-5 oraz innych, ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

Zakres materialny prawa do informacji wyznaczają także przepisy ustaw, o których mowa w ustępie trzecim art. 61 Konstytucji. Dopuszcza on możliwość ograniczenia konstytucyjnie wyznaczonego zakresu tego prawa ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie takie nastąpić może wyłącznie w formie ustawy.

Określając zatem w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zasadniczy zakres prawa do informacji, ustrojodawca założył – w granicach wyznaczonych w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – że ustawodawca zwykły doprecyzuje zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej zakres tego prawa, kierując się wynikającymi z Konstytucji zasadami tworzenia prawa. Z kolei w ustępie czwartym nakazał ustawodawcy zwykłemu określenie trybu udzielania takich informacji. Zastrzegł przy tym, że kwestia ta ma zostać uregulowana w formie ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – w formie ich regulaminów.

O ile zatem w odniesieniu do art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji mamy do czynienia z konstrukcją, która zakłada uzupełniającą jedynie rolę ustawodawcy zwykłego ze względu na wyczerpujące unormowania już na poziomie konstytucyjnym – o tyle ust. 4 art. 61 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji. Tryb ten bowiem nie został w art. 61 Konstytucji unormowany tak całościowo, jak to ma miejsce w odniesieniu do zakresu materialnego oraz granic prawa dostępu do informacji publicznej.

Wnioskodawcy wywodzą, że niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 61 ust. 4 Konstytucji wynika stąd, że w przepisach tych mowa jest o określeniu „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” podczas, gdy art. 61 ust. 4 Konstytucji upoważnia, a jednocześnie i obliguje ustawodawcę zwykłego do określenia samego tylko „trybu” udzielania informacji. Podnoszą jednocześnie, że Konstytucja w art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 określa we własnym zakresie zasady dostępu do informacji, zaś ustawom zwykłym powierza wyłącznie określenie trybu ich udzielania.

Wnioskodawcy zakładają zatem więc po pierwsze, iż “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, o których mowa w zaskarżonych przepisach to zasady, które wyznaczają zakres oraz materialne treści prawa do informacji. Po wtóre twierdzą, iż brzmienie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji wyklucza możliwość powierzania tego rodzaju materii jakimkolwiek innym aktom, niż Konstytucja ze względu na zupełność unormowania. Jeśli zaś materia ta nie może być przedmiotem unormowania ustawowego to tym bardziej ustawa nie może upoważniać do jej określania w statutach jednostek samorządu terytorialnego – będących aktami prawa miejscowego. Po trzecie wreszcie skoro art. 61 ust. 4 Konstytucji mówi o “trybie udzielania informacji” jako materii, która winna być określona przez ustawy i regulaminy Sejmu oraz Senatu – to *a contrario* tryb taki nie może być określany w statutach samorządów. Tym bardziej, zaś w statutach tych nie mogą być określone materialne treści prawa obywateli do dostępu do informacji oraz granice tego prawa.

Takie znaczenie art. 61 ust. 4 Konstytucji wnioskodawcy wywodzą z dwu przesłanek: po pierwsze z tego, iż ich zdaniem art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji stanowią unormowanie wyczerpujące i całościowe w taki sposób, iż wyłącza to jakiekolwiek doprecyzowanie treści prawa do informacji przez inne akty normatywne (w tym zwłaszcza akty prawa miejscowego), po wtóre zaś, że art. 61 ust. 4 nie tylko dotyczy trybu udzielania informacji, lecz także ma znaczenie dla interpretacji art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji. Ich zdaniem przepis ten zawiera bowiem w swej treści nie tylko obowiązki uregulowania trybu udzielenia informacji przez ustawodawcę, ale także zakaz unormowania przez akty inne niż Konstytucja treści materialnych prawa do informacji określonych w art. 61 ust. 1 i 2. To ostatnie założenie opiera się na rozumowaniu *a contrario*.

Stwierdzić należy, iż takie rozumowanie *a contrario* w odniesieniu do art. 61 ust. 4 Konstytucji, zakładające, iż tym przepisem ustrojodawca wyłączył istnienie ustaw zwykłych, poświęconych doprecyzowaniu materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic – nie jest uprawnione. Inną kwestią jest natomiast, czy ustawy takie mogą – a jeśli tak, to w jakim zakresie – upoważniać rady gmin, powiatów oraz sejmiki województwa do określania w statutach zasad dostępu do informacji publicznej, na poziomie samorządowym.

Przedtem jednak zbadać należy, czy rzeczywiście użyte w zaskarżonych przepisach wyrażenia “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” są tożsame, lub co najmniej mieszczą się w zasadach wyznaczających zakres materialny i granice prawa do informacji – w rozumieniu art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, czy też dotyczą trybu, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji.

W świetle art. 61 Konstytucji zagadnienia zakresu materialnego i granic prawa do informacji z jednej strony, zaś trybu udzielania informacji z drugiej nie są tożsame. Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bowiem bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle doprecyzowujące te treści, a także ustawy o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym. Skoro zatem ustawy zwykle mogą nawet, w zakresie wskazanym w art. 61 ust. 3 Konstytucji, zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa do informacji publicznej, to oznacza to, że współwyznaczają one zakres tego prawa. Czym innym jest przy tym samo prawo do informacji publicznej oraz kwestia jego zakresu, czym innym zaś zagadnienie dostępu do dokumentów i korzystania z nich oraz wyznaczenie odpowiednich zasad regulujących te kwestie. Zakres prawa do informacji, wyznaczony jest – jak już była mowa – bezpośrednio przez art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle. Natomiast “tryb udzielania informacji”, o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści tego prawa. Poza dyrektywami

proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych; bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe.

Odwołując się do słownika języka polskiego, zauważyć trzeba, iż termin “tryb” posiada w języku polskim określone znaczenie. Oznacza: ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system (por. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1989, tom III, s. 540; W. Doroszewski, H. Kurkowska (red.), *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1977, s. 794; S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 840). Wobec tego stwierdzić należy, iż zakres regulacji objętej upoważnieniem zawartym w art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy ustalenia metody postępowania, sposobu załatwiania określonych spraw, a także bazy organizacyjno-technicznej, w oparciu o którą sprawy takie będą załatwiane.

Delegacja zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi zatem upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji była wykonalna w praktyce.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż pojęcie “trybu udzielania informacji” zawiera w sobie konkretyzację zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów, o których jest mowa w zaskarżonych przepisach.

Nieuprawnione jest natomiast stanowisko wnioskodawców, że “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie mogą być dyrektywami organizacyjno-technicznymi, uzupełniającymi postanowienia proceduralne, o których mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym rozumiane być winny jako dotyczące aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich.

Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 61 ust. 4 Konstytucji, wnioskodawcy wiążą jednak również z zawartą w tych przepisach delegacją, przekazującą uprawnienie, a jednocześnie i obowiązek uregulowania zasad dostępu i korzystania z dokumentów zawierających informacje publiczne statutom – odpowiednio – województwa, powiatu oraz gminy. Art. 61 ust. 4 Konstytucji uregulowanie tych kwestii powierza bowiem – ich zdaniem – wyłącznie ustawie.

Ustosunkowanie się do tego zarzutu musi zostać poprzedzone rozstrzygnięciem pytania, czy delegacja zawarta w zaskarżonych przepisach obejmuje zagadnienia dotyczące praw obywatelskich. Ich regulacja należy bowiem do sfery wyłączności ustawy.

Jak już ustalono, pojęcie “zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, którym posługują się zakwestionowane przepisy, to określenie węższe niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji.

Skoro tak, to użyte w zaskarżonych przepisach (niezbyt fortunnie), wyrażenie “zasady” odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji.

Dyrektywy takie dotyczyć mogą tylko kwestii o stricte techniczno-porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za

udostępnianie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd.

Zważyć należy, iż są takie dyrektywy proceduralne, które przesądzać mogą wprost o istnieniu prawa do informacji. Dowodzi tego ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zawiera ona dyrektywy proceduralne, określające sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji, niezależnie od uregulowań zawartych w zaskarżonych przepisach. Właśnie ich przegląd wskazuje, że dyrektywy proceduralne dotyczyć mogą kwestii takich, jak konkretyzacja form dostępu do informacji poprzez rozstrzygnięcie, czy informacja taka ma być udostępniana przez jej ogłoszenie w publikatorze, czy też w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, zapewnienie możliwości kopiowania takich informacji lub uzyskania odpowiedniego wydruku, przesłania takiej informacji albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji, ustalenie, czy dana informacja udostępniana ma być z urzędu, czy też na wniosek wraz ze związaniem organu powołanego do jej udostępnienia określonym terminem, określenie formy, w jakiej nastąpić ma ewentualna odmowa udzielenia informacji wraz ze sprecyzowaniem środków zaskarżenia w tej mierze, itd.

Nie o takie dyrektywy – zasady – może chodzić w zaskarżonych przepisach. Stwierdzić zatem trzeba, iż “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Wprawdzie, nawet dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym mogłyby skutecznie zawęzić, bądź też w ogóle przekreślić realizację obywatelskiego prawa do informacji. Należy jednak zważyć, że “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, o których jest mowa w zakwestionowanych przepisach, winny być rozumiane w sposób zgodny z Konstytucją oraz odpowiednimi ustawami samorządowymi, jak i wreszcie ustawą o dostępie do informacji publicznej, poświęconej wyłącznie prawu do informacji. Ustawa ta weszła w życie później, niż zakwestionowane we wnioskach przepisy. Już choćby z tego względu upoważnienie, w tych przepisach zawarte, tłumaczone być winno zgodnie z brzmieniem tej właśnie ustawy, w zakresie, w jakim służy ona określeniu sposobu realizacji konstytucyjnego prawa. Stąd też przyjąć należy, iż upoważnienie zawarte w art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym rozumiane być winno w taki sposób, by po pierwsze “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie dotyczyły w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, wyznaczonych przecież przez Konstytucję i ustawy, a po wtóre, by ich rozumienie jako dyrektyw nie oznaczało upoważnienia do unormowania w statutach innych kwestii, niż stricte techniczno-porządkowych i związanych z uwarunkowaniami lokalnymi. W przeciwnym razie takie “zasady” stanowiłyby bowiem zagrożenie dla realizacji obywatelskiego prawa do informacji w takich formach prawnych, jakie przewidziała dlań Konstytucja oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej. Ta ostatnia nie znosi wprawdzie upoważnień zawartych w zaskarżonych przepisach, lecz przez swoje unormowania ogranicza ich zakres.

Zakwestionowane we wnioskach upoważnienia nie mogą zatem obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z “zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, któreby np. przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do

dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu, itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów.

Dostrzegając zagrożenia, płynące z braku precyzji zwrotu “zasady dostępu do dokumentów”, Trybunał stwierdził, iż brak jest jednak wystarczających podstaw dla takiego, jak zawarte we wnioskach, tłumaczenia zaskarżonych przepisów. Tym samym brak także podstaw do obalenia domniemania ich konstytucyjności.

Brak jest także podstaw, by uznawać, iż upoważnienie zawarte w zaskarżonych przepisach dotyczy tych aspektów trybu udzielania informacji, które mogą mieć znaczenie dla istoty tego prawa lub jego ograniczenia. Nie można uznawać, iż statut jednostki samorządowej spełniać ma w badanym zakresie – w sposób odpowiedni – rolę, jaką Konstytucja zastrzega dla regulaminów Sejmu i Senatu. Stwierdzić przy tym należy, iż statuty jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa odpowiednio w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, poświęcone są ustrojowi wewnętrznemu danej jednostki samorządu terytorialnego. Najpełniej wyraża to art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stwierdza, iż “...organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. Zatem statuty, jako akty prawa miejscowego, poświęcone są przede wszystkim ustrojowi wewnętrznemu danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 1 grudnia 1998 r. (sygn. K. 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), “...warunkiem uznania statutu za akt o charakterze wewnętrznym jest to, aby jego postanowienia nie kształtowały sytuacji prawnej innych podmiotów oraz ich kompetencji”. Tym samym materia, którą ustawodawca przekazuje do uregulowania w statutach wskazuje sama przez się, iż unormowanie w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich w żadnej mierze nie mogą wpływać kształtująco na realizację obywatelskiego prawa do informacji. Mogą one natomiast dotyczyć wewnętrznych zasad funkcjonowania struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Sumując, upoważnienie, o którym mowa w zaskarżonych przepisach ustaw odnosi się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek samorządowych, któreby wykraczały w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby zarazem przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw. Ta zaś kwestia podlega badaniu w trybie nadzoru, o którym mowa w art. 171 ust. 1 Konstytucji oraz przepisach odpowiednich ustaw samorządowych. Istnieją zatem skuteczne instrumenty prawne kontroli właściwego, zgodnego z Konstytucją, wykorzystania upoważnienia do określania w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że tak rozumiane zaskarżone przepisy art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym są zgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał rozstrzygnął jak wyżej.