

## POSTANOWIENIE

Dnia 22 marca 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA		Małgorzata Borowiec
Sędziowie	NSA	Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)
	del. NSA	Roman Ciągiewicz
Protokolant	specjalista	Edyta Pawlak

po rozpoznaniu w dniu 22 marca 2012 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia października 2011 r. sygn. akt

w sprawie ze skargi M B

na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej

1. na podstawie art. 193 Konstytucji RP przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: „Czy przepis art.1 ust.1 i art. 6 ust.1 pkt 1- 3 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz.1198, ze. zm.) rozumiany w ten sposób, że kwalifikuje dane, które stanowiły jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 6 i pkt 9 w związku z art.122 ust.1 - 5 Konstytucji RP”;

- na podstawie art. 125 § 1 pkt 5 p.p.s.a. zawiesić postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Edyta Pawlak  
specjalista

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia      października 2011 r., sygn. akt      Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoznania wniosku M      B      z dnia      kwietnia 2011 r. w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, w sprawie ze skargi M      B      na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że wnioskiem z dnia kwietnia 2011 r. M      B      zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o udostępnienie, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych na temat ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398), jak również ekspertyz i opinii prawnych na temat projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.

W odpowiedzi na tak sformułowane żądanie, Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP, w piśmie z dnia      maja 2011 r., wyjaśnił, że przygotowane dla Prezydenta RP przez ekspertów zewnętrznych opinie prawne oraz wewnętrzne dokumenty, zapiski i notatki robocze pracowników Kancelarii, są jednymi z elementów postępowania wewnętrznego, poprzedzającego podjęcie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach procesu legislacyjnego, decyzji w sprawie konkretnej ustawy. Podkreślił również, że wszystkie te opinie, ekspertyzy i robocze dokumenty stanowią jedynie przyczynek dla analiz, nie determinują natomiast w sposób bezpośredni i nie są jednoznaczną podstawą ostatecznej decyzji Prezydenta RP, która zgodnie z Konstytucją RP stanowi prerogatywę Prezydenta i jako klasyczna prerogatywa, należy do jego autonomicznych uprawnień.

W skardze na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wniosku z dnia      kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej, M      B      wskazał na naruszenie przez organ art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wniósł w związku z tym o zobowiązanie Prezydenta RP do rozpoznania wniosku z dnia      kwietnia 2011 r.

W uzasadnieniu wskazał, że objęte wnioskiem ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe należą niewątpliwie do sfery faktów, zaś treść pisma organu z

Sygn. akt

dnia maja 2011 r. wskazuje, że dokumenty stanowiące przedmiot wniosku istnieją. Ponadto zostały sporządzone w związku z realizacją funkcji publicznych przez organ władzy publicznej, czyli prerogatywy Prezydenta RP w ramach tworzenia prawa, tj. podpisania ustawy lub jego odmowy (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP) i ewentualnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji RP).

W ocenie skarżącego okoliczność, że korzystanie przez Prezydenta RP z jego prerogatyw oraz przygotowanie Prezydenta RP do podjęcia takich decyzji nie jest uregulowane szczególnymi procedurami, nie ma wpływu na niniejszą sprawę, gdyż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Brak jest również podstaw do stwierdzenia, że działanie Prezydenta RP i obsługujących go urzędników są wyłączone z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej z tego względu, że nie normują ich przepisy proceduralne.

Zdaniem skarżącego nie ma też znaczenia argument, że wnioskowane dokumenty stanowią jedynie przyczynek dla analiz, nie determinują natomiast w sposób bezpośredni i nie są jednoznaczną podstawą ostatecznej decyzji Prezydenta RP, albowiem prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielenia informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach określonych działań. Skarżący wskazał, że jego wniosek nie był wnioskiem o informacje, co do zamierzeń lub planów Prezydenta RP, lecz dotyczył istniejących i prawdopodobnie opłaconych ze środków publicznych opinii prawnych. Zauważył również, że opinie prawne i ekspertyzy sporządzone na etapie prac parlamentarnych w trakcie procesu tworzenia prawa są udostępnione na stronach internetowych Sejmu RP, Senatu RP oraz Biura Analiz Sejmowych. Także opinie przygotowywane na etapie resortowym są udostępniane w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej odpowiednich ministerstw.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Prezydenta RP wniósł o odrzucenie skargi ze względu na jej niedopuszczalność, ewentualnie o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podniósł, że akty urzędowe Prezydenta podejmowane po przedstawieniu przez Marszałka Sejmu uchwalonej przez Sejm i Senat ustawy Prezydentowi RP do podpisu, stosownie do art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, stanowią prerogatywy Prezydenta. Są one „atrybutami”, „uprawnieniami osobistymi” głowy państwa, będącymi wyrazem autonomicznej, dyskrecjonalnej i uznaniowej sfery działania głowy państwa.

Sygn. akt

Pełnomocnik ponowił też argumentację wskazującą, że Prezydent jest jedynym organem państwa, którego tryb postępowania i udział w procesie stanowienia prawa nie jest uregulowany proceduralnie. W związku z tym nieuprawnione jest przenoszenie zasad obowiązujących inne organy uczestniczące w tym procesie, których tryb postępowania i procedowanie są określone normatywnie. Prezydent korzysta z prerogatyw na podstawie osobistego rozeznania, kierując się własnym uznaniem, wykonując uprawnienia dyskrecyjnie, a nie po zasięgnięciu lub na podstawie opinii/ekspertyz prawnych.

Pełnomocnik zwrócił uwagę, iż zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, informację publiczną stanowią dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne lub postulatywne, zaś dokumenty i materiały niewykorzystane wprost w danym postępowaniu prowadzonym przez organ nie są informacjami publicznymi, podobnie jak materiały będące podstawą do innych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu. Także nie każda opinia prawna, nawet sporządzona bezpośrednio przez organ administracji publicznej, jest informacją publiczną.

Pełnomocnik zwrócił również uwagę na okoliczność, iż przedmiotowe opinie są w ocenie organu utworami w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.), podlegają więc pełnej ochronie w tej ustawie przewidzianej i z tego również względu nie mogą zostać uznane za informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto pełnomocnik wskazał na brak legitymacji procesowej biernej Prezydenta w przedmiotowej sprawie, gdyż wniosek był kierowany do Szefa Kancelarii Prezydenta, stąd Prezydent nie mógł pozostawać w bezczynności ze względu na brak wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a to winno spowodować oddalenie skargi.

Skarżący, w piśmie procesowym, ustosunkował się do odpowiedzi na skargę i podtrzymał zarzuty oraz wnioski skargi.

W motywach wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że niewątpliwie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest organem władzy publicznej obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, albowiem, jak wynika z treści art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, sprawuje on władzę wykonawczą. Nie budzi też, w ocenie Sądu, wątpliwości okoliczność, że żądane przez skarżącego informacje posiadają walor informacji publicznej, gdyż mieszczą się w pojęciu informacji publicznej, określonej w przepisie art.

Sygn. akt

6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c omawianej ustawy. Ponadto dotyczą one spraw publicznych, a mianowicie udziału Prezydenta RP w procesie stanowienia prawa, co wynika m.in. z jego uprawnień określonych w art. 122 Konstytucji RP. Takiej oceny Sądu nie zmienia podnoszona przez organ kwestia braku uregulowań proceduralnych udziału Prezydenta w procesie stanowienia prawa, odmiennie niż ma to miejsce w odniesieniu do Sejmu RP i Senatu RP. Również powoływanie się na fakt, iż akty urzędowe Prezydenta RP podejmowane w trybie art. 122 Konstytucji stanowią prerogatywy Prezydenta, rozumiane, jako „uprawnienia osobiste” głowy państwa, będące wyrazem jego autonomicznej i dyskrecjonalnej sfery działania, takiej oceny zmienić nie może.

Zatem wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w posiadaniu Prezydenta, niezależnie od tego, czy zostały wytworzone bezpośrednio przez organ, czy też na jego zlecenie przez inne podmioty, stanowią informacje publiczne. Taki charakter mają również ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe dotyczące zarówno projektu, jak też samej ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398).

Jak bowiem stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 517/06 (Lex nr 348001), które to stanowisko Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela, informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki będą posiadać także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Bez znaczenia wówczas jest to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio.

Niewątpliwie celem sporządzenia opinii prawnych i ekspertyz w niniejszej sprawie nie było wszczęcie żadnego postępowania, jak trafnie zauważa skarżący, lecz służyły one głowie państwa do podjęcia decyzji, co do dalszych losów uchwalonej przez Sejm ustawy.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji rację ma skarżący, twierdząc, iż jego wniosek dotyczył sfery faktów i danych, nie zaś zamierzeń, gdyż obejmował istniejące opinie i ekspertyzy.

Sygn. akt

W ocenie Sądu żądane przez skarżącego opinie, ekspertyzy i dokumenty urzędowe bezspornie miały związek z realizowaniem przez Prezydenta RP zadań publicznych i w takim celu zostały sporządzone. Gdyby były, jak sugeruje organ, zbędne do podjęcia ostatecznej decyzji, ich sporządzenie byłoby niecelowe i zbędne. Trzeba także zauważyć, że odnosiły się one do ustawy dotyczącej w przyszłości wielu milionów obywateli naszego kraju i budzącej duże emocje społeczne. W tej sytuacji Prezydent RP, uznając błędnie, że żądane informacje nie są informacjami publicznymi i informując o tym skarżącego pismem z dnia maja 2011 r., pozostawał w bezczynności. Zgodnie bowiem z utrwalonymi poglądami zarówno doktryny, jak i orzecznictwa, z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty, a czynność nie została dokonana, w szczególności, czy bezczynność organu została spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu bądź dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że stosowny akt w ogóle nie powinien zostać podjęty, a czynność dokonana.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Prezydent RP, na podstawie art. 174 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej P.p.s.a., podniósł zarzuty naruszenia:

1) przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie, z ostrożności procesowej, na niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., w dalszej części skargi kasacyjnej jako: Konstytucja) w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 roku Nr 112, poz. 1198, z późn. zm., w dalszej części skargi kasacyjnej, jako: ustawa o informacji publicznej), w wyniku czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r., tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, jak również analizy dotyczące projektu tej ustawy, stanowią informację publiczną,

Sygn. akt

względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut został sformułowany, jako:

naruszenia przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 149 § 1 ppsa w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku M B z dnia kwietnia 2011 r. w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r. znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej;

2) naruszenia przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie, z ostrożności procesowej, na niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 1 ust. 1 i 4, art. 17, art. 78 - 79, art. 116 ust. 1 i 117 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t. j. Dz. U. z 2006 roku Nr 90, poz. 631, z późn. zm., w dalszej części skargi kasacyjnej, jako: prawo autorskie), w wyniku czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r., tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, jak również analizy dotyczące projektu tej ustawy, stanowią informację publiczną, pomimo, iż są przedmiotem ochrony prawa autorskiego (a ich udostępnienie stanowi naruszenie prawa),

względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut został sformułowany, jako:

naruszenia przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 149 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 1 ust. 1 i 4, art. 17, art. 78 - 79, art. 116 ust. 1 i 117 ust. 1 Prawa autorskiego poprzez bezpodstawne zobowiązanie skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku M B z dnia kwietnia 2011 r. w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r. znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, iż dane te stanowią przedmiot ochrony prawa autorskiego, co wyłącza możliwość ich kwalifikowania, jako informacji publicznej;



Sygn. akt

3) naruszenia przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie, z ostrożności procesowej, na niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, w wyniku, czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r., tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, jak również analizy dotyczące projektu tej ustawy, stanowią informację publiczną, pomimo, iż są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich,

względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut został sformułowany, jako:

naruszenia przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 149 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku M B z dnia kwietnia 2011 r. w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r. znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, że dane te są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich.

4) naruszenia przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie, z ostrożności procesowej, na niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, w wyniku czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r., tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, jak również analizy dotyczące projektu tej ustawy, stanowią informację publiczną, pomimo, iż udostępnienie tych danych stanowi prerogatywę prezydencką (skoro sama decyzja określona w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowi prerogatywę prezydencką, to tym bardziej prerogatywę taką stanowi udostępnienie materiałów służących do podjęcia takiej decyzji),

Sygn. akt

względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut został sformułowany, jako:

naruszenia przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 149 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku M B z dnia kwietnia 2011 r. w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem M B z dnia kwietnia 2011 r. znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, iż udostępnienie tych danych stanowi prerogatywę prezydencką (skoro sama decyzja określona w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowi prerogatywę prezydencką, to tym bardziej prerogatywę taką stanowi udostępnienie materiałów służących do podjęcia takiej decyzji).

Ponadto skarżący kasacyjnie wniósł o przedstawienie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, w trybie art. 193 Konstytucji, następujących pytań prawnych:

1. „Czy przepis art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej rozumiany w ten sposób, że nakazuje udostępnienie – w ramach dostępu do informacji publicznej – danych stanowiących informację publiczną i jednocześnie objętych ochroną prawnoautorską, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji?”
2. „Czy przepis art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej w zakresie, w jakim nakłada na Prezydenta RP obowiązek udostępnienia danych stanowiących informację publiczną, które stanowiły jeden z elementów procesu decyzyjnego związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy do kontroli uprzedniej Trybunału Konstytucyjnego jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji?”

Powołując się na wymienione podstawy skargi kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

**Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sygn. akt

Na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest, więc kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności lub zgodności z przepisami wyższej mocy przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (por. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 175).

W sprawie będącej przedmiotem osądu wnioskodawca zwrócił się o udostępnienie, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. – dalej u.d.i.p.), wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych na temat ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398), jak również ekspertyz i opinii prawnych na temat projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.

I. Konstytucja RP w art. 61 daje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również 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 komunalnych lub majątkiem Skarbu Państwa. Przepis ten komentowany jest, jako określający w sposób jednoznaczny formę dostępu do informacji, jedynie poprzez wgląd w dokumenty oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów zobowiązanych do udzielenia informacji, co oznaczałoby, że ustanawiając konstytucyjne prawo do informacji publicznej, ustawodawca konstytucyjny przyjął rozwiązanie podobne do już istniejących w innych państwach, czyli oparte na koncepcji wglądu obywateli w dokumenty publiczne.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Chodzi jednak o informacje publiczne objęte jednolitą definicją, która taki charakter nadaje wszelkim wiadomościom, które zostały wytworzone

Sygn. akt

przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji.

Informacja publiczna to każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o polityce wewnętrznej i zagranicznej, władzach publicznych i podmiotach wykonujących zadania publiczne, danych publicznych np. treść aktów administracyjnych, o majątku publicznym (por. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009 r., s. 138-139; M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 144). Z kolei T. Aleksandrowicz podaje, że informacja publiczna to ogół wytworzonej i przetworzonej informacji władz publicznych lub innych osób w zakresie zadań i majątku publicznego (por. T. Aleksandrowicz *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 74 i n.).

Informacja nabiera charakteru publicznego poprzez jej odniesienie do publicznego charakteru organów, zadań, mienia lub majątku. Pozwala to na zarysowanie pewnych odrębności od innych płaszczyzn informacyjnych (tak M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, str. 85-86).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowało się stanowisko, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02). Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi, więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 721/08 Lex nr 423325).

Sygn. akt

Termin „informacja publiczna” obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż pojęcie „dokumenty urzędowe” i nie należy zawężać i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów (por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002 r., s. 37).

Rozwinięcie definicji informacji publicznej znalazło się w art. 6 u.d.i.p. Przepis ten formułuje otwarty katalog informacji publicznych. Do informacji publicznych zaliczył ustawodawca m. in.: informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej w tym o zamierzonych działaniach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, o projektowaniu aktów normatywnych, o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, o sposobie ich realizacji, o wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań, informacje o organach władzy publicznej oraz podmiotach wykonujących funkcje publiczne, informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p.).

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej, na podstawie art. 4 ust. 1 u.d.i.p., są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne, albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Pozostaje poza sporem, że Prezydent RP jest podmiotem zobligowanym do udostępnienia informacji publicznej.

II. Zgodnie z art. 144 ust. 1 Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Pojęcie „akt urzędowy” obejmuje wszystkie czynności urzędowe Prezydenta, jakie podejmuje on w granicach konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Niewątpliwie „aktami urzędowymi” są akty prawne ustanawiające normę prawną, bądź wywołujące określony skutek prawny.

Zasadniczo akty urzędowe Prezydenta RP, dla swojej ważności wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (art. 144 ust. 2 Konstytucji). Akty niewymagające kontrasygnaty

Sygn. akt

premiera stanowią prerogatywy Prezydenta (art. 144 ust. 3). Prawna natura tego rodzaju aktów urzędowych jest w doktrynie ujmowana następująco: „kompetencje zwolnione spod wymogu kontrasygnaty podejmowane są przez Prezydenta swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji” (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 144 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999 r., s. 7-8). Prerogatywy to „atrybuty”, „uprawnienia osobiste” będące wyrazem autonomicznej i dyskrecjonalnej sfery działania głowy państwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Dają one prezydentowi możliwość rządzenia w ramach władzy wykonawczej. Są to akty, które ze względu na charakter nie nadają się do ponoszenia odpowiedzialności politycznej.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi uchwaloną ustawę do podpisania. Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP (art. 122 ust. 2). Podpisanie ustawy, jako element procedury ustawodawczej, jest jednym z konstytucyjnie określonych wymagań dojścia ustawy do skutku.

Podpisanie ustawy jest obowiązkiem Prezydenta. Prawną treścią aktu podpisania ustawy jest urzędowe stwierdzenie, że ustawa została uchwalona przez Sejm i Senat w konstytucyjnie określonym trybie i brzmieniu przedstawionym przez Marszałka Sejmu (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 122 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001 r., s. 4). Prawnym skutkiem podpisania ustawy jest powstanie obowiązku zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

W doktrynie ta kompetencja osobista głowy państwa uzyskała określenie „promulgacji”, co oznacza zarówno stwierdzenie, czy ustawa o danej treści została podjęta zgodnie z konstytucją pod względem formalnym i materialnym, jak i prawo odmowy podpisu.

Konstytucyjne uprawnienia wobec przekazanej Prezydentowi ustawy nie ograniczają się wyłącznie do jej podpisania. Prezydent dysponuje bowiem prawem zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3). Prezydentowi przysługuje również prawo odmowy podpisania ustawy w całości i zwrócenia jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5).

Podpisanie ustawy jest samodzielnym aktem urzędowym prezydenta, albowiem art.144 ust. 3 pkt 6 zwalnia go od obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady

Sygn. akt

Ministrów. Kontrasygnata nie jest też wymagana dla odmowy podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6) ani dla zakwestionowania jej przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 144 ust. 3 pkt 9).

Przepis art. 122 Konstytucji określa jedynie procedurę, w jakiej następuje podpisanie ustawy, skierowanie jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm oraz wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. Natomiast ani ustawa zasadnicza, ani jakiegokolwiek inne obowiązujące przepisy prawa w żaden sposób nie wyznaczają i nie określają charakteru i zakresu oceny ustawy dokonywanej przez Prezydenta RP. Podkreślenia wymaga, iż na mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy, Prezydent RP jest jedynym organem państwa, którego udział w procesie stanowienia prawa nie jest uregulowany proceduralnie. W związku z tym nieuprawnione jest przenoszenie na osobę Prezydenta RP zasad obowiązujących inne organy uczestniczące w procesie legislacyjnym - w tym zasad dotyczących udostępniania informacji publicznej - których tryb postępowania i procedowania w zakresie stanowienia prawa jest określony normatywnie. W przypadku Sejmu i Senatu procedurę tę regulują regulaminy izb.

Prerogatywy Prezydenta RP określone w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9, jako akty osobiste Prezydenta, stanowią jego atrybuty – wyznaczają sferę samodzielnej władzy głowy państwa. Oznacza to, że Prezydent RP korzysta z tych uprawnień na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem - a nie po zasięgnięciu opinii lub ekspertyz prawnych. Te ostatnie mogą natomiast stanowić jeden z wielu elementów składających się na niesformalizowane, postępowanie, którego końcowym efektem jest podjęcie przez Prezydenta RP decyzji o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z przysługującej mu prerogatywy.

U podstaw decyzji o podpisaniu ustawy bądź o odmowie jej podpisania mogą leżeć najróżniejsze przyczyny. Prezydent może dążyć do zapobieżenia wprowadzenia w życie aktu faktycznie wadliwego, przez co realizuje funkcję strażnika konstytucji lub gwaranta ciągłości władzy państwowej. Wątpliwości głowy państwa mogą mieć także podłoże polityczne lub gospodarcze. Odmawiając podpisu prezydent może działać jako „rzecznik egzekutywy”, „rzecznik opozycji” lub określonej części opinii społecznej (por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004 r, s. 167).

W tym kontekście wyłania się zagadnienie zgodności, ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego przepisami ustawy zasadniczej, normatywnego pojęcia „informacji publicznej”, o którym mowa w art. 1 ust.1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p, jako każdego

Sygn. akt

działania władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu; jako każdą wiadomość odnoszącą się do sprawy publicznej wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne; jako sferę faktów. Przyjmując, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go, powstaje pytanie, czy takie rozumienie informacji publicznej, odnoszące się także do sfery realizacji przez Prezydenta aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, jest zgodne, z gwarantowaną konstytucyjnie, regułą autonomicznych uprawnień głowy państwa.

Wylczenie w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. informacji publicznych podlegających udostępnieniu ma charakter przykładowy, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. Pozwala to jedynie zorientować się, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie. Zatem w przypadku otrzymania wniosku, co do którego osoba podejmująca decyzję o udostępnieniu informacji publicznej ma wątpliwości, nie można kierować się tylko samą treścią art. 6 ust.1 pkt 1-3. Z treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wynika, że wprawdzie ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego regułą jest udostępnianie informacji publicznych w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p. Jednakże informacje, których natura i charakter mogą ingerować w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę samodzielnego władztwa głowy państwa, nie powinny wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym. Na pewno informację publiczną stanowi informacja o ostatecznym rozstrzygnięciu podjętym przez Prezydenta RP w sprawie danej ustawy.

Natomiast objęcie wszystkich materiałów (opinii, ekspertyz notatek, ustnych konsultacji) składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy (odmowy podpisania, bądź skierowania do Trybunału Konstytucyjnego), obowiązkiem udostępnienia w trybie ustawy o informacji publicznej, godzi w istotę prerogatywy, jako instytucji ustrojowej, dającej prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Sugeruje, zdaniem Sądu pytającego, że głowa państwa podjęła określone rozstrzygnięcie – podpisała ustawę bądź odmówiła jej podpisania, na podstawie przedłożonych opinii i ekspertyz. Opinia publiczna mogłaby podjąć próbę następczego zrekonstruowania toku rozumowania głowy państwa oraz powodów, dla których Prezydent RP zdecydował się na takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Przy czym rzecz jasna próba taka byłaby z góry skazana na niepowodzenie - przesłanki skorzystania przez Prezydenta RP z przysługującej mu prerogatywy leżą bowiem



Sygn. akt

niejako *in pectore*, nie wynikają zaś ze sporządzanych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz.

Zarówno podpisanie ustawy, jak i odmowa jej podpisania nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Ministrów. Podjęcie decyzji pozostaje sferze politycznego uznania prezydenta, stosownie do przyznanych mu przez konstytucję uprawnień do aktywnego ingerowania w proces ustawodawczy. Tę czynność prezydenta traktować należy, jako szczególną kompetencję należącą do systemu hamulców pozwalających władzy wykonawczej na powstrzymanie działań władzy ustawodawczej. Podkreślić także należy, że działania prezydenta nie mogą już powodować zmian w treści ustawy – poza przypadkiem przewidzianym w art. 122 ust. 4, zarówno podpisanie ustawy, jak też jej zakwestionowanie rodzi skutki odnośnie ustawy jako takiej, a nie wobec poszczególnych jej postanowień. Potwierdza to „zewnątrzny” charakter działań prezydenta, w sytuacji, gdy proces kształtowania jej treści został już zakończony (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 122 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja*, op. cit., s. 4).

Niewątpliwie akty urzędowe podpisania, bądź odmowy podpisania ustawy, stanowią wyraz sprawowania przez głowę państwa arbitrażu politycznego. W ramach sprawowania arbitrażu politycznego prezydent dba o przestrzeganie przez inne organy przepisów konstytucyjnych. Konstytucja konstruując koncepcję arbitra pozwala Prezydentowi działać swobodnie, czyli wydawać bez kontrasygnaty akty urzędowe, za pomocą których inspirowuje, powstrzymuje, hamuje i rozstrzyga ewentualne spory między parlamentem a rządem. Do najbardziej charakterystycznych środków realizowanych w ramach tej funkcji zalicza się m. in. prawo weta ustawodawczego oraz odesłanie ustawy, w trybie prewencyjnym, do Trybunału Konstytucyjnego.

W świetle powyższych rozważań przyjęcie, że opinie, ekspertyzy i inne materiały, które służyły bezpośrednio głowie państwa do podjęcia decyzji odnośnie przekazanej mu, przez Marszałka Sejmu, uchwalonej ustawy do podpisania, wydaje się być niezgodne z normą konstytucyjną wynikającą z art. 144 ust. 3 pkt 6 i pkt 9 w związku z art. 122 ust. 1-5.

Na marginesie należy zauważyć, że podstawową przesłanką, która decyduje o możliwości realizacji obowiązku udostępnienia informacji w trybie u.d.i.p. jest posiadanie tej informacji przez organ zobowiązany. Dla spełnienia obowiązku udostępnienia informacji w trybie u.d.i.p. koniecznym jest, by organ (podmiot) zobowiązany znajdował się w posiadaniu żądanej informacji. Na gruncie powyższych rozważań, powstaje zagadnienie, czy na prezydencie z mocy prawa (konstytucji), spoczywa obowiązek posiadania jakichkolwiek informacji wynikających z realizacji

Sygn. akt

konstytucyjnych prerogatyw w zakresie podpisania ustawy, bądź odmowy jej podpisania. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z art. 23 u.d.i.p. kto wbrew ciążącemu obowiązkowi nie udostępnia informacji publicznej podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do roku. Uznając, że Prezydent RP jest zobligowany do udostępnienia posiadanych informacji, lecz tego nie uczynił, trzeba by przyjąć, że podlega on sankcjom określonym w art. 23 u.d.i.p. Jednakże należy pamiętać, że za popełnienie tego czynu zabronionego prezydent może zostać pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 1 Konstytucji).

III. Każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno zatem spełniać następujące przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem wnoszącym pytanie prawne. Przesłanki te zostały szczegółowo określone w postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienie TK z dnia 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, pkt 1.4.).

Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do TK.

„Ocena relewantności pytania prawnego, która obejmuje również kwestię zasadności zastrzeżeń co do konstytucyjności danej normy prawnej, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie (por. postanowienie TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99). Ponieważ jednak proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, również on podlega kontroli tego organu. Pogląd odmienny stawiałby Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością merytorycznego ustosunkowywania się do pytań prawnych opartych na wadliwej wykładni przepisów (por. postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P

Sygn. akt

16/03)” – postanowienie TK z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14.

W ocenie sądu pytającego od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy ze skargi kasacyjnej Prezydenta RP na bezczynność w zakresie udostępnienia wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych na temat ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398), jak również ekspertyz i opinii prawnych na temat projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli Sądowi pytającemu na dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez prezydenta aktu urzędowego podpisania, bądź odmowy podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu „informacja publiczna” oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zdaniem Sądu pytającego interpretacyjne rozstrzygnięcie TK w zakresie konstytucyjności wskazanych w *petitum* pytania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznych pozwoli ocenić w istocie wątpliwości sprowadzające się przede wszystkim do ustalenia związku normatywnego między ustawowym pojęciem „informacji publicznej”, a realizacją przez prezydenta jego prerogatywy w zakresie podpisania ustawy, bądź odmowy jej podpisania.

W opinii pytającego Sądu o niezgodności z ustawą zasadniczą wskazanych przepisów prawnych świadczą trudności interpretacyjne spowodowane nie dość precyzyjnym wyznaczeniem przez ustawodawcę pojęcia: „informacja publiczna”. Stąd powstała wątpliwość co do zakresu przedmiotowego tego pojęcia i jego znaczenia w kontekście wykonywania przez głowę państwa konstytucyjnych uprawnień w procesie legislacyjnym.

Zgodnie z przepisem art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a., Sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia pytania prawnego TK. Brzmienie tego przepisu oznacza, że z uwagi na wiążący charakter orzeczenia TK, do czasu uzyskania stanowiska Trybunału, postępowanie przed sądem nie może się toczyć, a z uwagi na długotrwałość tego postępowania jedynie instytucja zawieszenia postępowania pozwala na zachowanie jego prawidłowego toku, przy czym podkreślić należy, że zawieszenie postępowania z przyczyn określonych we wskazanym przepisie, jest obligatoryjne i następuje z urzędu.

Sygn. akt

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a. postanowił jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Edyta Pawlak

specjalista