

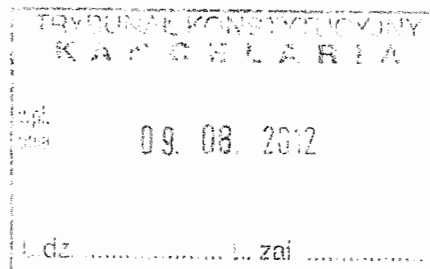


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2012 r.

PG VIII TK 69/12

P 25/12



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy przepis art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. 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. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt _____, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: Sąd pytający lub NSA) zwrócił się z pytaniem prawnym, czy przepis art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: u.d.i.p), rozumiany w sposób wskazany w postanowieniu, jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 6 i pkt 9 w związku z art. 122 ust. 1 - 5 Konstytucji RP.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego co do zaskarżonych przepisów powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

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, 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.

Ustosunkowując się do tego wniosku, Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z dnia _____ maja 2011 r. stwierdził, że brak jest podstaw do udzielenia tego rodzaju informacji, albowiem nie stanowią one informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. W ocenie autora tego pisma, 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. Nie determinują one natomiast w sposób

bezpośredni i nie są jednoznacznie podstawą ostatecznej decyzji Prezydenta RP, która – zgodnie z Konstytucją – stanowi prerogatywę Prezydenta, czyli należy do jego autonomicznych uprawnień.

W skardze na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, skierowanej do WSA w W w reakcji na nieudzielenie żądanej informacji, 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 dnia maja 2011 r. wskazuje, iż dokumenty, stanowiące przedmiot wniosku, istnieją. Ponadto zostały one 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 sposób załatwienia wniosku, gdyż, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem skarżącego, nie ma też znaczenia argument, że wnioskowane dokumenty stanowią jedynie przyczynek dla analiz, nie determinują natomiast w sposób bezpośredni i nie są jednoznacznie 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 o zamierzeniach lub planach Prezydenta RP, lecz dotyczył istniejących – i prawdopodobnie opłaconych ze środków publicznych – opinii prawnych.

W odpowiedzi 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 Prezydentowi RP do podpisu uchwalonej ustawy, 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. 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 na działanie Prezydenta zasad obowiązujących inne organy uczestniczące w tym procesie, których procedowanie jest określone normatywnie. Prezydent korzysta z prerogatyw na podstawie osobistego rozeznania, kierując się własnym uznaniem, wykonując uprawnienia dyskrecjonalnie, a nie po zasięgnięciu lub na podstawie opinii (ekspertyz) prawnych.

Pełnomocnik zwrócił uwagę, iż zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym, 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.

Ponadto pełnomocnik Prezydenta zwrócił również uwagę na okoliczność, że 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 tej informacji.

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

W motywach wyroku, wydanego w dniu października 2012 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny w W stwierdził, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niewątpliwie jest organem władzy publicznej obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., albowiem, co wynika z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, sprawuje on władzę wykonawczą. W ocenie WSA, nie budzi też wątpliwości okoliczność, że żądane przez skarżącego informacje posiadają walor informacji publicznej, gdyż mieszczą się w definicji tego pojęcia, określonej art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. W szczególności, dotyczą one spraw publicznych, a mianowicie udziału Prezydenta RP w procesie stanowienia prawa, w zakresie wynikającym m.in. z jego uprawnień określonych w art. 122 Konstytucji RP. Takiej oceny WSA nie zmieniła podnoszona przez organ kwestia braku uregulowań proceduralnych udziału Prezydenta w procesie stanowienia prawa. Bez znaczenia dla określenia charakteru żądanych informacji jest też – zdaniem WSA – powoływanie się na okoliczność, iż akty urzędowe Prezydenta RP, podejmowane w trybie art. 122 Konstytucji, stanowią prerogatywy, rozumiane jako „uprawnienia osobiste” głowy państwa, będące wyrazem jego autonomicznej i dyskrecyjnej sfery działania.

W ocenie WSA, 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 zatem 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W podzielił w tym zakresie pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. I OSK 517/06 (Lex nr 348001), że 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 jest przy tym, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą, istotne jest natomiast, by służyły one realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Zdaniem WSA, rację ma skarżący, twierdząc, iż jego wniosek dotyczył sfery faktów i danych, nie zaś zamierzeń, gdyż obejmował istniejące opinie i ekspertyzy, które 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. Ostatecznie WSA rozstrzygnął, że w tej sytuacji Prezydent RP, uznając błędnie, iż żądane informacje nie są informacjami publicznymi i informując o tym skarżącego pismem z dnia maja 2011 r., pozostawał w bezczynności. Zgodnie z utrwalonymi poglądami zarówno doktryny, jak i orzecznictwa, z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie 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.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku, Prezydent RP podniósł szereg zarzutów, które jednak w swej istocie sprowadzają się do konstatacji, że WSA W dokonał błędnej wykładni (względnie niewłaściwie zastosował) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji oraz w związku z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., a także (co nie ma jednak istotnego znaczenia w przedmiotowej sprawie konstytucyjnej) w związku z art. 1 ust. 1 i 4, art. 17, art. 78-79, art. 116 ust. 1 i art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Zdaniem Prezydenta, prawidłowa wykładnia wskazanych wyżej przepisów winna prowadzić do poglądu, że przepisy art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji RP mają wpływ na określenie przedmiotowego zakresu prawa do uzyskiwania informacji, przewidzianego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a tym bardziej na zakres pojęcia informacji publicznej – w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Zdaniem Autora skargi kasacyjnej, udostępnienie danych, dotyczących udziału głowy państwa w procesie legislacyjnym, stanowi prerogatywę prezydencką, gdyż skoro sama decyzja, określona w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, należy do prerogatyw, to tym bardziej prerogatywę taką stanowi udostępnienie materiałów służących do podjęcia owej decyzji. Analizy i inne materiały, uzyskane lub stworzone przez Prezydenta RP w zakresie wypełniania wskazanych wyżej funkcji, nie stanowią więc informacji publicznej, gdyż są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania, prowadzonego w autonomicznej i dyskrecyjnej sferze działania tego organu. Kierując się przedstawionym wyżej poglądem, skarżący kasacyjnie wniósł o przedstawienie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, w trybie art. 193 Konstytucji, między innymi następującego pytania prawnego: *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 ?

Rozpoznający skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny uznał ten wniosek za zasadny, jednakże, formułując pytanie prawne, dokonał istotnych modyfikacji konstrukcji pytania. Sąd pytający domaga się bowiem wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, dotyczącego konstytucyjności wskazanych w *petitum* pytania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, w kontekście ustalenia związku normatywnego między ustawowym pojęciem „informacji publicznej” a realizacją przez Prezydenta jego prerogatywy w zakresie podpisania (bądź odmowy podpisania) ustawy.

W opinii Sądu pytającego, o niezgodności z ustawą zasadniczą wskazanych przepisów prawnych świadczą trudności interpretacyjne spowodowane nie dość precyzyjnym zdefiniowaniem 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.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że normatywne pojęcie „informacji publicznej”, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p., obejmuje każdą wiadomość, odnoszącą się do sprawy publicznej, wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne. Sąd pytający dostrzega też, że wyliczenie – w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. – podlegających udostępnieniu rodzajów informacji publicznych ma charakter przykładowy (na co wskazuje zwrot „w szczególności”), jak również to, iż z brzmienia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wynika wola ustawodawcy maksymalnego rozszerzenia zakresu informacji podlegających udostępnieniu. W przeciwieństwie do WSA, Sąd pytający, dokonując wykładni zaskarżonych

przepisów, przyjmuje jednak, że art. 144 ust. 1 pkt 6 i 9 Konstytucji RP (w powiązaniu z art. 122 ust. 1 - 5 Konstytucji) wyłącza z obowiązku udostępniania informacje, których upublicznienie może ingerować w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę samodzielnego władztwa głowy państwa.

Naczelnny Sąd Administracyjny podnosi, że zarówno podpisanie ustawy, jak i odmowa jej podpisania, nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Podjęcie decyzji pozostaje w 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. Kontynuując swój wywód, NSA podnosi, że akty urzędowe, dotyczące podpisania bądź odmowy podpisania ustawy, niewątpliwie stanowią wyraz sprawowania przez głowę państwa arbitrażu politycznego. 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, korzystając z tych uprawnień, kieruje się osobistym rozeznaniem oraz własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem – a nie okolicznościami wynikającymi z zasięgniętych opinii lub ekspertyz prawnych. Owe opinie i ekspertyzy 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.

Konkludując, NSA przyjmuje, iż zgodna z Konstytucją jest wykładnia wyłączająca z pojęcia podlegającej udostępnieniu informacji publicznej materiały (opinie, ekspertyzy, notatki z ustnych konsultacji) dotyczące realizacji konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP w zakresie podpisania ustawy,

odmowy jej podpisania bądź skierowania tejże ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiając ustrojowy i ustawowy kontekst problemu, należy przede wszystkim podnieść, że w art. 61 ust. 1 Konstytucji określone zostało samoistne, konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne.

Sformułowanie art. 61 ust. 1 Konstytucji w możliwie najpełniejszy sposób odzwierciedla wytyczne wydanej w dniu 25 listopada 1981 r. dyrektywy Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/81/19 w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne. Zawarto w niej 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59).

W ustępie 2 art. 61 Konstytucji ustrojodawca określił formy, w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informacji, wskazując, iż obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów.

Należy podkreślić, że zakres prawa do informacji zdeteminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy art. 61 ust. 1 i 2 określają

bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Konstytucyjna regulacja prawa do informacji umożliwia więc bezpośrednie stosowanie definiujących to prawo przepisów, na zasadzie ogólnej reguły z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, nie wyłączył jednak dopuszczalności i potrzeby 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, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji, zakresu dopuszczalnych jej ograniczeń oraz sposobu jej pozyskiwania. W odniesieniu do art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji mamy jednak do czynienia z konstrukcją, która zakłada uzupełniającą jedynie rolę ustawodawcy zwykłego ze względu na wyczerpujące unormowania już na poziomie konstytucyjnym. Z kolei, art. 61 ust. 4 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji, albowiem tryb ten nie został w art. 61 Konstytucji unormowany tak całościowo, jak to ma miejsce w odniesieniu do zakresu podmiotowego oraz granic prawa dostępu do informacji publicznej. Powołany przepis Konstytucji zastrzega przy tym, że kwestia ta ma zostać uregulowana w formie ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – w formie ich regulaminów (por. *ibidem* oraz W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, uwagi do art. 61, str. 4).

Konstytucja nie definiuje pojęcia „informacja publiczna”, a nawet nie wprowadza tego wyrażenia do swojego tekstu. Występuje ono natomiast – i jest

częściowo zdefiniowane – w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a w szczególności w zakwestionowanych art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3, które brzmią:

Art. 1. 1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie..(...)

Art. 6. 1. Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,*
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,*
 - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,**
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) statusie prawnym lub formie prawnej,*
 - b) organizacji,*
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,*
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,*
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5,*
 - f) majątku, którym dysponują,**
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,*
 - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,*
 - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,*
 - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,**

e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,

f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,

g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,

h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych (...).

W literaturze podkreśla się pewną niespójność między rozwiązaniami przyjętymi w u.d.i.p. a konstytucyjną regulacją zakresu prawa do informacji. W ustawie bowiem (w przeciwieństwie do Konstytucji, która, regulując te kwestie, opiera się głównie na kryterium podmiotowym) dla zdefiniowania pojęcia informacji publicznej na plan pierwszy wysuwa się kryterium przedmiotowe, w dodatku sformułowane nieprecyzyjnie, co prowadzi do wniosków odmiennych od tych, jakie przynosi wykładnia odpowiednich przepisów Konstytucji. Rekonstruując pojęcie informacji publicznej należy więc uwzględnić dyrektywy wynikające z art. 61 Konstytucji i posłużyć się łącznie kryterium podmiotowym (wykonywana lub przechowywana przez władze publiczne) oraz przedmiotowym (odnosi się do działalności władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne) [por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 20-21].

W tej sytuacji należy przyjąć, zgodnie z intencją ustrojodawcy, że informacją podlegającą udostępnieniu jest każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Taka interpretacja *po pierwsze*, odeprze zarzut niezgodności ustawy z konstytucją; *po drugie* – pozwoli uniknąć nadmiernej dowolności urzędników w ocenie, które informacje mają być udostępniane (*ibidem*, s. 22).

Takie rozumienie zakresu pojęcia informacji publicznej ugruntowało się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. powołane przez Sąd pytający: wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, Lex nr 78062; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 721/08, Lex nr 423325). W orzecznictwie tym, a także w doktrynie, nie ma też wątpliwości, że Prezydent RP jest organem obowiązany do udostępniania informacji publicznej (por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 26; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. II SAB 391/03, Lex nr 169533). Z kolei, kwestia wpływu prerogatyw Prezydenta na przedmiotowy zakres obowiązku udzielania przez Niego informacji publicznej nie była dotychczas (jak się wydaje) przedmiotem rozważań doktryny ani też rozstrzygnięć sądowych.

Nazwa „prerogatywy” przyjęła się, w języku potocznym, na określenie tych kompetencji Prezydenta, których realizacja następuje w wyniku jego aktu urzędowego, niewymagającego kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zostały one wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Decyzje w tej sferze podejmowane są przez Prezydenta swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w danej sytuacji, a przy tym działania te objęte są jedynie Jego odpowiedzialnością. Należy jednak zaznaczyć, że przy realizacji każdej ze swoich kompetencji Prezydent nie może działać całkowicie dowolnie, gdyż związany jest zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 687), jak również zobowiązany jest do przestrzegania obowiązującego ustawodawstwa zwykłego (por. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, uwagi wstępne do Rozdziału V, str. 2).

Zakres treściowy art. 144 ust. 3 Konstytucji sprowadza się więc do określenia podziału kompetencji (i odpowiedzialności) między organami władzy

wykonawczej i nie ma podstaw do przyjęcia, by mógł on współkształtować zakres przewidzianych w Konstytucji praw i wolności obywatelskich.

Artykuł 193 Konstytucji przyznaje każdemu sądowi prawo do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, sformułowanie zarzutu oraz uzasadnienie go z powołaniem dowodów na jego poparcie. Rozwijając regulację konstytucyjną, w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewidziano obowiązek wykazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą sąd pytający zainicjował postępowanie przed Trybunałem.

Warunkiem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym jest łączne spełnienie trzech przesłanek: (A) podmiotowej, (B) przedmiotowej, (C) funkcjonalnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93 i wskazana w nim literatura).

W przedmiotowej sprawie niewątpliwie zostały spełnione przesłanki podmiotowa i przedmiotowa, albowiem pytanie pochodzi od sądu administracyjnego oraz dotyczy zgodności ustawy z Konstytucją.

Odnosząc się do kwestii spełnienia przesłanki funkcjonalnej, należy zauważyć, iż stanowi ona zespół dyrektyw wynikających z określonego w art. 193 Konstytucji oraz w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymogu formalnego pytania prawnego, a mianowicie, że „od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Trybunał stwierdzi istnienie przesłanki funkcjonalnej postawionego przez sąd pytania prawnego, jeżeli sąd wykaze, iż dochowane zostały wspomniane wyżej dyrektywy.

Pierwsza z dyrektyw, wynikająca z określonej w przywołanych wyżej przepisach przesłanki funkcjonalnej, wskazuje, że pytanie prawne może być postawione tylko w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane pytaniem prawnym, ma na celu kontrolę przepisów prawa związanych z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem. Musi więc istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Jednak to sąd pytający winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, udzielonej w stosownym orzeczeniu (por. np. postanowienia z dnia: 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU 10/A/2008, poz. 184; 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 10 października 2000 r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyrok z dnia 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczał wielokrotnie, iż *sąd pytający musi również wykazać, że zastrzeżenia co do konstytucyjności czy legalności danej normy są tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych*. Pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym. Kontrola jest możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie. Może dotyczyć wyłącznie problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na podstawie którego orzeka sąd (powołane wyżej postanowienie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07; por. też R. Hauser,

A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 33).

W przedmiotowej sprawie podstawowe znaczenie ma jednak kolejna istotna dyrektywa, wynikająca z przesłanki funkcjonalnej. Pytanie prawne **nie może być mianowicie środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów**. Trybunał Konstytucyjny nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, albowiem nie jest zadaniem Trybunału i pozostaje poza jego kognicją precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni. *Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy patologiczne, odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę. Wystąpienie z pytaniem prawnym nie może bowiem dążyć do uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny (...)* – podkreślił Trybunał w postanowieniu z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17).

Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a nie sądem sprawującym wymiar sprawiedliwości, nie może więc dokonywać wykładni przepisu prawnego, aby – rozstrzygając wątpliwości prawne – ustalać normę prawną, którą sąd stawiający pytanie prawne miałby następnie stosować w sprawie przez niego rozpatrywanej. Proces wykładni przepisu prawnego, który sąd zamierza stosować, jest fazą stosowania prawa – a stosowanie prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, gdyż *nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wniosek o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest już właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nigdy zresztą sądy nie miały możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem*

w tym zakresie (postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67; por. też postanowienie z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 5 oraz K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2001, nr 9, s. 25).

Trybunał wyjaśniał w swoich orzeczeniach, że sąd mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałyby wartości konstytucyjne. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, Trybunał podkreślił: *pytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienie z: 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60), a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24).*

Przedstawione wyżej wywody nakazują więc, by przede wszystkim dokonać oceny możliwości procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie przedmiotowego pytania prawnego.

Analiza okoliczności, podniesionych w uzasadnieniu pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednoznacznie wskazuje na to, że Sąd ten dokonał prokonstytucyjnej – w swoim mniemaniu – wykładni przepisów

art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 - 3 u.d.i.p., odmawiając jednocześnie waloru poprawności wykładni dokonanej przez WSA w W . Brak jest przy tym podstaw do przyjęcia, by wykładnia tych przepisów – w kontekście wpływu, który na zakres pojęcia informacji publicznej ma art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji RP – dokonana przez WSA w W , miała cechy wykładni stabilnej, utrwalonej i powszechnej, a tylko istnienie utrwalonej wykładni zakwestionowanych przepisów mogłoby stworzyć Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość wypowiedzenia się co do konstytucyjności takiego ich rozumienia.

Problem, przedstawiony przez Sąd pytający, sprowadza się więc *de facto* do zdekodowania normy prawnej, która winna mieć zastosowanie w rozpatrywanej przez niego sprawie. Okoliczności, podniesione przez NSA w końcowej części uzasadnienia pytania prawnego (*vide* – str. 17 uzasadnienia tego pytania), świadczą o tym, że Sąd pytający w istocie oczekuje nie tyle przeprowadzenia kontroli hierarchicznej, lecz stwierdzenia – przez Trybunał Konstytucyjny – czy istnieje związek normatywny między ustawowym pojęciem informacji publicznej a realizacją prezydenckich prerogatyw w procesie legislacyjnym. Marginalnie należy zauważyć, że, biorąc pod uwagę treściowy zakres art. 144 ust. 3 Konstytucji, istnienie takiego związku jest co najmniej wątpliwe.

Pytanie prawne NSA w istocie dotyczy więc kwestii stosowania prawa. W przedmiotowej sprawie brak jest przy tym przeszkód, by Naczelny Sąd Administracyjny, korzystając ze swych ustawowych uprawnień, samodzielnie rozstrzygnął kwestię wykładni zakwestionowanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Występując do Trybunału Konstytucyjnego z przedmiotowym pytaniem prawnym, Sąd pytający potraktował Trybunał jak *sui generis* instancję wykładniczą. Praktyka taka stanowi w istocie ukryty wniosek o dokonanie wiążącej wykładni przepisu ustawy, a stwierdzenie takiej okoliczności upoważnia do wyrażenia stanowiska o braku możliwości

wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 117).

Z powyższych względów zasadne jest więc przedstawienie stanowiska, że postępowanie, zainicjowane przedmiotowym pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Piórkowski
Zastępca Prokuratora Generalnego