

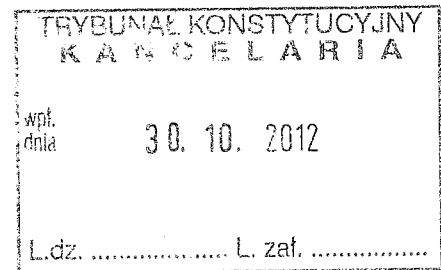


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 30 października 2012 r.

Sygn. akt P 25/12

BAS-WPTK-1518/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2012 r. (sygn. akt P 25/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 lit a i b oraz pkt 3 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w zakresie, w jakim kwalifikują 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, **nie są niezgodne** z art. 144 ust. 3 pkt 6 i pkt 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2, pkt 3 lit. a i b, d-h ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu

1. Przedmiotem kontroli jest przepis art. 1 ust. 1 oraz 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.). Powyższe przepisy definiują pojęcie informacji publicznej oraz regulują zakres jej udostępniania. Artykuł 1 ust. 1 u.d.i.p. brzmi następująco: „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”. Natomiast art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. posiada poniższe brzmienie: „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”.

2. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej również: sąd pytający albo NSA) zwrócił się do Trybunał Konstytucyjnego z pytaniem: „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”.

3. Jak wyjaśnił pytający sąd, pozostaje poza sporem, że Prezydent jest podmiotem zobligowanym do udostępnienia informacji publicznej. Natomiast zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 podpisanie ustawy, odmowa jej podpisania oraz wnioski do Trybunału Konstytucyjnego stanowią prerogatywy prezydenckie. „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” (pytanie prawne, s. 13). W tym kontekście sąd pytający powziął wątpliwość, czy rozumienie pojęcia informacji publicznej, którą stanowić miałyby treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go, odnosi się także do sfery realizacji przez Prezydenta aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i czy jest zgodne z gwarantowaną konstytucyjnie regułą autonomicznych uprawnień głowy państwa. NSA podnosi, że: „[I]nformacje, których natura i charakter mogą ingerować w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę samodzielności władztwa głowy państwa, nie powinny wykraczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym. Na pewno informacją 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. [...] 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, [stanowią informację publiczną – uwaga własna] wydaje się być niezgodne z normą konstytucyjną wynikającą z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 [Konstytucji]” (pytanie prawne, s. 14-15).

Przedstawiając argumenty przemawiające za istnieniem przesłanki funkcjonalnej sąd pytający stwierdził: „Udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli Sądowi na dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez prezydenta aktu urzędowego podpisania, bądź odmowy podpisania ustawy, mieszają się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Sądu pytającego interpretacyjne rozstrzygnięcia TK w zakresie konstytucyjności wskazanych w *petitum* pytania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwoli ocenić w istocie wątpliwości sprowadzające się przede wszystkim do ustalenia związku normatywnego między ustawowym pojęciem «informacji publicznej», a realizacją przez prezydenta jego prerogatyw w zakresie podpisania ustawy, bądź odmowy jej podpisania” (pytanie prawne, s. 17).

II. Analiza formalnoprawna

1. Pytanie prawne zostało zadane na podstawie następującego stanu faktycznego. Wnioskiem z dnia kwietnia 2011 r. M. B zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezydenta RP o udostępnienie na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 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; dalej: ustawa nowelizująca albo ustawa z 25 marca 2011 r.), jak również ekspertyz i opinii prawnych na temat projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta. W odpowiedzi na

pismo M. B Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z 6 maja 2011 r. wyjaśnił, że wszystkie opinie, ekspertyzy i robocze dokumenty stanowią jedynie przyczynek dla analizy, nie determinują sposobu rozstrzygnięcia Prezydenta i nie są jego ostateczną podstawą. Przypomniał, że decyzja Prezydenta o podpisaniu ustawy jest klasyczną prerogatywą i należy do autonomicznych uprawnień Prezydenta. Ze względu na to, że żądane przez M. B dokumenty nie zostały przekazane, wniósł on do sądu administracyjnego skargę na bezczynność Prezydenta w zakresie wniosku z dnia kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej. Wyrokiem z października 2011 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W zobowiązał Prezydenta do rozpoznania wniosku M. B z dnia kwietnia 2011 r. w terminie 14 dni od otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. W uzasadnieniu wskazał, że Prezydent jest organem władzy publicznej obowiązany do udostępniania informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a żądane przez wnioskodawcę informacje posiadają walor informacji publicznej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. Żądane informacje dotyczą sprawy publicznej, a mianowicie udziału Prezydenta w procesie stanowienia prawa, co wynika z jego uprawnień określonych w art. 122 Konstytucji. Oceny WSA w W nie zmieniły podnoszone przez Kancelarię Prezydenta następujące argumenty: a) kwestia braku uregulowań proceduralnych udziału Prezydenta w procesie stanowienia prawa, b) fakt, iż akty urzędowe Prezydenta podejmowane w trybie art. 122 Konstytucji stanowią prerogatywy Prezydenta, to jest są „uprawnieniami osobistymi” głowy państwa. Od wyroku WSA Prezydent wniósł skargę kasacyjną, w której podniósł zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Miało ono polegać na błędnej wykładni (z ostrożności procesowej wskazano również na niewłaściwe zastosowanie przepisów), względnie na naruszeniu przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie przepisów u.d.i.p oraz Konstytucji w wyniku czego WSA uznał, że zakres danych objętych wnioskiem z kwietnia 2011 r. stanowią informację publiczną, pomimo, iż są one przedmiotem ochrony praw autorskich (ich udostępnienie stanowi naruszenie prawa) oraz elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich, a także ich udostępnienie stanowi prerogatywę prezydencką.

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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”. Normę tę powtarza *in extenso* przepis art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: u.TK). Ponadto, „Na tle wskazanych przepisów ukształtowało się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które – w związku z koniecznością oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego *casu ad casum* – w naturalny sposób ewoluowało, doprecyzowując w drodze interpretacji zakres pojęć użytych przez ustrojodawcę i ustawodawcę. Analiza tego orzecznictwa dowodzi, że przyjęte rozróżnienie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa ma poważne konsekwencje, zarówno jeśli chodzi o inicjowanie tej kontroli, określenie jej przedmiotu, jak i skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

Zgodnie z poglądem przyjętym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: (a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy i egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 oraz powoływane tam piśmiennictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skuteczne zainicjowanie kontroli konkretnej norm prawnych w formie pytania prawnego wymaga spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji i art. 3 u.TK. Powołane przepisy, w połączeniu z art. 32 ust. 1 i 3 u.TK, ustanawiają podstawowe warunki, od których Trybunał uzależnia wydanie wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne.

Trybunał Konstytucyjny, zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

3. Bliższej uwagi wymaga przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że określana tym mianem zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma (musi mieć) wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem stawiającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadane zostało pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego, w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (zob. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06, 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07 i 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 oraz powołane tam orzeczenia Trybunału).

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 Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający poweźmie co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z konstytucją (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński i B. Banaszak, Wrocław

1997, s. 74 i n.; A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995, M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 208). Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji (zob. W. Kręcis, *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 134; B. Nita, *Glosa do wyroku TK z 16 stycznia 2001 r., P 5/00*, „Palestra” 2002, nr 7-8, s. 210, M. Wiącek, *op. cit.*).

Ocena relewantności pytania prawnego należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie (por. postanowienie TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt 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” (postanowienie TK z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06; zob. także postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 i 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

4. Analiza treści zarzutów sformułowanych przez pytający sąd, a także stanu faktycznego i prawnego, na tle którego wystąpił on z pytaniem prawnym, prowadzi Sejm do wniosku, że w sprawie niniejszej nie została spełniona (wykazana) tzw. funkcjonalna przesłanka dopuszczalności pytania prawnego. Ma to szczególne znaczenie w kontekście stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, według którego: „To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność” (zob. postanowienie TK z 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 i orzeczenia wcześniejsze, m.in. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 12 lutego 2009 r., sygn. akt P 64/08 oraz wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04). Ponadto, „Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty” (postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07).

5. Pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z ich wykładnią (interpretacją). Na takim stanowisku stoi konsekwentnie także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdza, że pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania, a Trybunał nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 12 lutego 2009 r., sygn. akt P 64/08 oraz K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się ponadto, że: „Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy zawisłej przed sądem powszechnym” (postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07). Ponadto, sąd konstytucyjny odnosząc się do zagadnienia (współ-)stosowania przepisów Konstytucji wyjaśnił, że: „Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w procesie takiego stosowania konstytucji sądy działają samodzielnie, a ich rozstrzygnięcia mogą być weryfikowane i determinowane tylko w ramach procedur sądowych, a więc – w ostatecznym rachunku przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał Konstytucyjny nie jest w ten proces włączony bezpośrednio, bo jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ani konstytucji, ani ustaw. Dopóki więc proces stosowania (współstosowania) konstytucji polega na ustalaniu znaczenia stosowanych przepisów (konstruowaniu normy stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia), a więc np. na ustalaniu, jaki przepis powinien stanowić podstawę rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, nie ma obecnie proceduralnej możliwości włączenia Trybunału Konstytucyjnego do tego procesu. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego pojawia się dopiero, gdy sąd poweźmie wątpliwości co do zgodności przepisów różnego rzędu i da im wyraz w pytaniu prawnym, skierowanym do Trybunału. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że – w świetle art. 193 Konstytucji – przedmiotem takiego pytania może być tylko wątpliwość co do zgodności przepisów różnego rzędu (zwłaszcza ich konstytucyjności). Inne problemy

wynikające w procesie bezpośredniego stosowania konstytucji muszą sądy rozstrzygać samodzielnie, a Trybunał Konstytucyjny – straciwszy w 1997 r. kompetencję ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – nie jest właściwy w tym zakresie do orzekania” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98; orzeczenie to było następnie wielokrotnie przywoływane w późniejszym orzecznictwie TK, zob. np. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt P 13/07). Niedopuszczalność oceny wykładni przepisów (ich interpretacji) dokonanej przez sąd pytający Trybunał Konstytucyjny podkreślił również w postanowieniu z 16 maja 2007 r. (sygn. akt P 23/06), stwierdzając, że stoi na stanowisku, iż: „[...] jeśli sąd orzekający ma wątpliwości co do zgodności z Konstytucją normy będącej podstawą rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze interpretacji (zob. postanowienie TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49). Zdaniem Trybunału niewątpliwie najlepszym rozwiązaniem byłoby takie działanie ustawodawcy, aby odczytywanie norm prawnych nie wymagało sięgania aż do wykładni systemowej i funkcjonalnej. Trybunał Konstytucyjny, w swoich licznych wystąpieniach, postulował o szczególną staranność w formułowaniu przepisów prawa. Należy jednak pamiętać, że tworzenie prawa pozostaje w obszarze kompetencji władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny zwracał również wielokrotnie uwagę, że «nie można przedmiotem pytania prawnego czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wnioski o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego» (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67, zob. też postanowienie z 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110 oraz wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129)”.

Podsumowując, wraz z wejściem w życie Konstytucji Trybunał Konstytucyjny utracił kompetencje do dokonywania powszechnej wykładni przepisów (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1012). Przeprowadzenie weryfikacji wykładni (interpretacji) przepisu dokonanej przez sąd wykracza poza wyznaczone konstytucyjnie granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Nie może zatem przedmiotem pytania prawnego stać się zagadnienie wykładni (interpretacji) przepisów prawa, lecz jedynie kwestia hierarchicznej zgodności aktu normatywnego (jego przepisów) niższego rzędu

z aktem normatywnym (jego przepisami) wyższego rzędu (zob. również postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07).

6. Tymczasem, zdaniem Sejmu, sąd pytający wnosi o dokonanie kontroli zaproponowanej przez NSA wykładni przepisu. Jak wynika z *petiutm* pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny miałby ocenić zgodność z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji przepisów u.d.i.p. (art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1-3) rozumianych w ten sposób, że kwalifikują 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. A zatem kontroli miałby zostać poddane określone rozumienie przepisu (jego interpretacja) dokonana przez sąd pytający, a nie sam przepis (jego treść). Innymi słowy Trybunał Konstytucyjny ma ocenić zastosowany przez NSA sposób wykładni art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Tezę tę potwierdza analiza uzasadnienia pytania prawnego. Wątpliwości NSA wiążą się bowiem z zakresem przedmiotowym pojęcia informacji publicznej i jego znaczenia w kontekście wykonywania przez głowę państwa konstytucyjnych uprawnień w procesie legislacyjnym i wynikają z trudności interpretacyjnych, które powstały w trakcie stosowania przepisów u.d.i.p. (pytanie prawne, s. 17). Jak wskazał sąd pytający, odnosząc się do warunku relewantności pytania prawnego, „[u]dzielenie 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” (pytanie prawne, s. 17). NSA bowiem stoi na stanowisku, że pojęcie informacji publicznej dekodowane z przepisów u.d.i.p. uwzględniając treść art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji nie zawiera w sobie ekspertyz, opinii i innych materiałów, które służyły głowie państwa do podjęcia decyzji o podpisaniu ustawy, odmowy jej podpisania albo zainicjowania kontroli jej konstytucyjności (pytanie prawne, s. 14).

7. Reasumując, zdaniem Sejmu, pytanie prawne NSA ma na celu wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię przepisów u.d.i.p. (ich interpretację), a zatem o dokonanie rozstrzygnięcia leżącego poza kognicją sądu konstytucyjnego. Jak wynika bowiem z przedstawionego powyżej orzecznictwa trybunalskiego, sąd konstytucyjny nie posiada właściwości do oceny wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy i ustalania wykładni ustawy. Sejm podziela przedstawiony przez Prokuratora Generalnego wywód, prowadzący do konkluzji, iż w niniejszej sprawie brak jest przesłanki funkcjonalnej (pismo PG, s. 18-19). Jak podkreśla się w doktrynie: „Pytanie prawne może być wniesione do TK w zasadzie dopiero po wyczerpaniu przez sąd wszystkich możliwości interpretacyjnych w odniesieniu do wątpliwego przepisu i uznaniu, że nie ma możliwości przyjęcia takiej wykładni, która eliminowałaby niezgodność z aktem hierarchicznie nadrzędnym. [...] Skierowanie do TK pytania prawnego, gdy jest możliwe wyeliminowanie niekonstytucyjności w drodze interpretacji, powinno się co do zasady spotkać z odmową merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał” (M. Wiącek, *op. cit.*, s. 208-209).

W świetle przedstawionych argumentów uzasadniony jest wniosek o **umorzenie postępowania** w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2012 r. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości, podnieść trzeba, że nie jest spełniony, zdaniem Sejmu, warunek wystąpienia zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu (przesłanka funkcjonalna albo wymóg relewantności) wobec całego zakresu zaskarżenia wyznaczonego przez sąd pytający. Wymóg relewantności oznacza, że: po pierwsze, pytanie prawne może zostać zadane wyłącznie w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy, a po drugie, rozstrzygnięcie przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienia prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sądu. Istnienie takiej zależności można stwierdzić, gdy w razie utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądu będzie miało inną treść, niż gdyby sąd zastosował zakwestionowany przepis, po uznaniu go za zgodny z Konstytucją przez Trybunał (postanowienia TK z: 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 13 grudnia 2000 r.,

sygn. akt P 9/00; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 153). Istnienie przesłanki funkcjonalnej stwierdza w pierwszej kolejności pytający sąd. Jednakże również Trybunał Konstytucyjny może dokonać kontroli prawidłowości stanowiska sądu pytającego (postanowienie TK z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Z okoliczności sprawy przedstawionych w pytaniu prawnym wynika, że sąd stoi przed rozstrzygnięciem związanym z oceną wyroku WSA z października 2011 r. (sygn. akt _____). W wyroku tym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W _____ stwierdził, że ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe na temat ustawy nowelizującej posiadają walor informacji publicznej określonej w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. Zastosowanie znalazł również art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Natomiast pozostałe przepisy u.d.i.p. wskazane w pytaniu prawnym NSA nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia sądu administracyjnego I instancji. Przedmiotem oceny WSA w W _____ oraz NSA stanowi obowiązek lub jego brak udostępnienia opinii, ekspertyz i innych materiałów sporządzonych dla Prezydenta (jego Kancelarii) a związanych z decyzją Prezydenta o podpisaniu ustawy nowelizującej, jako informacji publicznych. Może on wynikać wyłącznie z art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. A zatem jedynie w tym zakresie odpowiedź Trybunał Konstytucyjny na pytanie prawne będzie wpływać na orzeczenie sądu. Pozostałe wskazane w pytaniu prawnym przepisy u.d.i.p., w tym dotyczące majątku, którym dysponuje organ publiczny (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p.), naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowisko (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g u.d.i.p.), nie dotyczą działalności legislacyjnej Prezydenta, nie mogą zatem stanowić podstawy rozstrzygnięcia NSA. Irrelevantne dla rozstrzygnięcia sądu pytającego jest zatem zagadnienie ich zgodności z Konstytucją.

Wobec powyższego, wniesić trzeba o **umorzenie postępowanie** w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2012 r. w zakresie, w jakim dotyczy art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2, pkt 3 lit. a i b, d-h u.d.i.p., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ponadto, Sejm pragnie podnieść wątpliwości związane ze istnieniem przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do wskazanych przez sąd pytający wzorców

kontroli. Przedmiotem postępowania przed NSA jest rozpoznanie skargi kasacyjnej strony (Prezydenta) od wyroku WSA z października 2011 r. (sygn. akt

). Prezydent podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego oraz naruszenia przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Istotą zarzutu jest wadliwe przyjęcie przez WSA, że zakres danych objętych wnioskiem M. B z dnia kwietnia 2011 r., to jest analizy zlecone przez Prezydenta 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, stanowi informację publiczną (zarzut naruszenia prawa materialnego), względnie, że bezpodstawnie uznał, iż w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem M. B z dnia kwietnia 2011 r. znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej (zarzut naruszenia przepisów postępowania). Uwzględniając taki zakres sprawy zawisłej przed NSA, podkreślenia wymaga, że jest ona związana z postępowaniem głowy państwa wobec ustawy z dnia 25 marca 2011 r. Ustawę tę Prezydent podpisał w dniu 7 kwietnia 2011 r. rezygnując ze skorzystania z innych prerogatyw, a mianowicie odmowy podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 5 Konstytucji) oraz złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 9 w związku z art. 122 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji). Powstaje zatem wątpliwość, czy wobec podpisania ustawy z 25 marca 2011 r., który to fakt wyznacza również zakres sprawy zawisłej przed NSA, dopuszczalna jest kontrola przepisów u.d.i.p. z art. 144 ust. 3 pkt 6 w części obejmującej zwrot „albo odmowy podpisania ustawy” w związku z art. 122 ust. 5 Konstytucji oraz art. 144 ust. 3 pkt 9 w związku z art. 122 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji. Trudno dostrzec bowiem zależność pomiędzy rozstrzygnięciem sądu konstytucyjnego o zgodności przepisów u.d.i.p. z tak określonymi wzorcami kontroli (odpowiedź na pytanie prawne) z rozstrzygnięciem zwisłej przed sądem pytającym sprawy, skoro NSA ocenia legalność wyroku WSA wydanego w konkretnym stanie faktycznym. Jego elementem jest również fakt, iż Prezydent podpisał ustawę z 25 marca 2011 r. (a nie ją „zawetował” czy też wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego). Nie można zatem wykluczyć brak przesłanki funkcjonalnej w ww. zakresie. Sejm pozostawia tę wątpliwość do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

III. Zgodność przepisów

1. Wzorzec konstytucyjny

1. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, „Przepis ust. 2 nie dotyczy: [...] 6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy, [...] 9) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego”. W celu pełnej rekonstrukcji regulacji przytoczyć należy również brzmienie art. 144 ust. 2 Konstytucji: „Akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”. Sąd pytający, jako związkowy wzorzec kontroli, wskazuje również art. 122 ust. 1-5 Konstytucji w brzmieniu:

a) „Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej” (ust. 1),

b) „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (ust. 2),

c) „Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją” (ust. 3),

d) „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności” (ust. 4),

e) „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza

jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3” (ust. 5).

2. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę wykonawczą sprawują w Polsce Prezydent oraz Rada Ministrów (z istotą systemu parlamentarnego związane jest funkcjonowanie władzy wykonawczej na zasadzie dualizmu – por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 252; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 473 i n.; postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). Prezydent posiada odrębny od Rady Ministrów zakres kompetencji; działa jako osobny kompetencyjnie i funkcjonalnie organ władzy wykonawczej. Zakres samodzielności funkcjonalnej Prezydenta został konstytucyjnie ograniczony przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych. Akty urzędowe głowy państwa, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji, wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty). Jej uzyskanie jest zatem warunkiem koniecznym dla ważności (legalności) aktu Prezydenta. Istotą kontrasygnaty jest również przejęcie przez Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialności politycznej przed Sejmem poprzez podpisanie (kontrasygnowanie) aktu urzędowego Prezydenta. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, nie jest to zatem instytucja ceremonialna (postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08).

Kontrasygnata nie jest wymagana, gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06): „Art. 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw”. Zarówno w przypadku aktów wymagających dla swojej ważności kontrasygnaty, jak i prerogatyw, Prezydent w zakresie swojego działania nie podlega kontroli Sejmu. Odpowiada politycznie przed Narodem (zob. postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08).

3. Prawo do wydawania wyliczonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji aktów urzędowych Prezydenta stanowi jego uprawnienia osobiste. Prezydent samodzielnie

podejmuje decyzje o wydaniu (podjęciu) takiego aktu urzędowego; wykonując to uprawnienie jest jednakże związany przepisami Konstytucji. Prerogatywę Prezydenta stanowi (m.in.) podpisanie ustawy, odmowa jej podpisania albo skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji). Zgodnie z art. 122 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 Konstytucji głowa państwa w terminie 21 dni musi podjąć decyzję, z której z prerogatyw skorzysta (w przypadku szczególnych procedur legislacyjnych termin ten ulega skróceniu, zob. art. 224 ust. 1 oraz art. 123 ust. 1 Konstytucji). Może zatem podpisać ustawę przedstawioną przez Marszałka Sejmu zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji, może jednakże przed podpisaniem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji; w doktrynie dominuje pogląd, że złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy mieści się w zakresie pojęciowym odmowy jej podpisania, która to czynność została wprost wskazana w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji jako uprawnienie osobiste Prezydenta; zob. M. Zubik, *W sprawie obowiązku kontrasygnowania wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy oraz formy prawnej weta Prezydenta określonego w art. 122 ust. 5 Konstytucji* oraz B. Szepietowska, *Charakter prawny wniosku prezydenta – wniesionego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, Ekspertyzy i opinie prawne. Zagadnienia konstytucyjne*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1999, nr 5 (35), s. 56-64; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 11), albo wystąpić z wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie (art. 122 ust. 5 zdanie 1 Konstytucji). Wraz z upływem konstytucyjnego terminu na podjęcie decyzji uprawnienie Prezydenta do podpisania ustawy przekształca się w bezwzględny obowiązek, o ile głowa państwa nie skorzystała z prawa weta lub możliwości zainicjowania kontroli uprzedniej ustawy. Również ponowne uchwalenie ustawy oraz uznanie przez Trybunał ustawy za zgodną z Konstytucją obliguje głowę państwa do jej podpisania (art. 122 ust. 3 zdanie 2, ust. 5 zdanie 2 Konstytucji). Wówczas Prezydent nie dysponuje już swobodą, lecz jest konstytucyjnie zobowiązany do złożenia podpisu. Także odmowa podpisania ustawy, w przypadku stwierdzenia przez Trybunał jej niezgodności z Konstytucją w całości (lub w części, gdy niekonstytucyjne przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą), choć nadal stanowi prerogatywę prezydencką, nie będzie się wiązała z jakąkolwiek swobodą w podejmowaniu decyzji (art. 122 ust. 4 zdanie 1 Konstytucji). Ponownie prawo wyboru uzyskuje Prezydent jedynie w sytuacji, gdy

niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą. Wówczas Prezydent, w ramach swojej prerogatywy do podpisania ustawy, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 zdanie 2 Konstytucji).

Słusznie zatem, zdaniem Sejmu, podkreśla się w doktrynie, że: „Kompetencje zwolnione z wymogu kontrasygnaty podejmowane są przez prezydenta swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji. Działania takie idą jednak całkowicie na jego rachunek i objęte są jego ogólną odpowiedzialnością, niezależnie od tego, że faktycznie mógł w konkretnej sytuacji korzystać z doradztwa innych organów czy instytucji. Trzeba jednak zauważyć, że w wielu sytuacjach te «prerogatywy» prezydenta sprowadzają się do wykonywania nader konkretnego obowiązku konstytucyjnego, gdzie ów zakres swobody albo nie istnieje, albo jest marginalny” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 144, s. 8). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie wszystkie prerogatywy stanowią w rzeczywistości uprawnienia dyskrecyjne (A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 146, 151).

2. Analiza zgodności

1. Pytający sąd podnosi wątpliwość co do zgodności przepisów u.d.i.p. z regulacją konstytucyjną określającą prerogatywy Prezydenta. A zatem problemem konstytucyjnym jest ustalenie, na ile prawo do informacji publicznej może zostać ograniczone przez sposób wykonywania kompetencji przez organ władzy publicznej (ściślej Prezydenta).

2. Prawo do informacji publicznej gwarantuje art. 61 Konstytucji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „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. [...] Formy, w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informacji ustrojodawca określił w ust. 2 tego przepisu wskazując,

iz obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów [...] 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 przyznaniem obywatelom tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia działań koniecznych dla jego realizacji. 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.” (wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01). W innym miejscu sąd konstytucyjny podkreślał wagę prawa do informacji publicznej: „[P]owszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie — urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 83), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 58; I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 114). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (zob. J. E. Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, [w:] *Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures*, pod red. U. J. Gibneya, Oxford-New York 2003, s. 115 i n.) [...] Ustrojowa doniosłość dostępności do informacji publicznej dla obywateli uzasadnia umieszczenie w Konstytucji ochrony prawa obywateli do uzyskania takiej informacji” (wyrok TK z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08).

3. Jak wynika z powyższego, zdaniem sądu konstytucyjnego prawo do informacji jest istotnym ustrojowo prawem jednostki, które odgrywa doniosłą rolę w kształtowaniu demokratycznego społeczeństwa. Kształt tego prawa został w znacznej mierze określony w samej Konstytucji. „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” (wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01). 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 związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – że ustawodawca zwykły doprecyzuje zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej zakres tego prawa. Parlament, wykonując upoważnienie konstytucyjne, uchwalił u.d.i.p., w której dookreślił zakres informacji publicznej (omówienie regulacji dostępu do informacji na poziomie europejskim znajduje się w wyroku TK z 20 marca 2006 r.; sygn. akt K 17/05, zob. także pismo Prokuratora Generalnego, s. 10).

4. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami informacją publiczną, jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności o polityce wewnętrznej i zagranicznej (zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej; projektowanych aktach prawnych) oraz sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych. Natomiast z art. 61 ust. 1 Konstytucji wynika, że informacją publiczną są informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób

pełniących funkcje publiczne. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny „Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej” (wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05).

Szeroki zakres informacji publicznej przyjęło również sądownictwo administracyjne. Zgodnie z art. 1 u.d.i.p. oraz art. 61 Konstytucji informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona 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. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (wyrok NSA z 10 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02; zob. także wyroki: NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03; 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02; WSA w Poznaniu z 8 lipca 2004 r., sygn. akt IV SA/Po 224/06). Jak podkreślał Naczelny Sąd Administracyjny: „Ogólną zasadą, wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu” (wyrok NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03; zob. także poglądy doktryny w M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26; P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008; E. Kustra, *Proces ustawodawczy jako proces informacyjny*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej lex*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006, s. 136).

Krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej ustala art. 61 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowuje go art. 4 u.d.i.p. Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej zostały wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji (określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów

gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa), a doprecyzowane w art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. („Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych” [ust. 1]; „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa” [ust. 2]).

Reasumując, Sejm stoi na stanowisku, że:

- a) zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa do informacji publicznej (uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne) został w znacznej mierze określony w art. 61 ust. 1 Konstytucji;
- b) informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne;
- c) ze względu na istotną ustrojową rolę prawa do informacji publicznej w razie wątpliwości należy dać pierwszeństwo wartościom przemawiającym za udostępnieniem informacji;
- d) zakres ograniczeń tego prawa został ustalony w art. 61 ust. 3 Konstytucji i doprecyzowany w przepisach u.d.i.p.

5. Przechodząc do analizy relacji pomiędzy konstytucyjnym prawem do informacji publicznej a zakresem prerogatyw prezydenckich należy ocenić, czy art. 144 ust. 3 Konstytucji może modyfikować (rozszerzać) przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej. Jak powyżej wyjaśniono, istotą prerogatywy jest zapewnienie aktom urzędowym Prezydenta ważności bez podpisu Prezesa Rady Ministrów. W istocie zatem określają one ustrojową relację pomiędzy dwoma członami władzy wykonawczej. Związana z prerogatywą swoboda działania (możność dokonania wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy), jak wskazywano powyżej nie jest ściśle i immanentnie związana z istotą tej instytucji (P. Sarnecki *op. cit.*, komentarz do art. 144, s. 8; A. Frankiewicz, *op. cit.*, s. 146, 151). Nawet ograniczając się do wskazanych przez sąd pytający przykładów prerogatyw

(podpisania ustawy, odmowy jej podpisania i złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego), wskazać trzeba, że nie zawsze Prezydent w sposób dyskrejonalny podejmuje decyzję o podpisaniu lub odmowie podpisania ustawy. Niekiedy, w opisanych w Konstytucji sytuacjach, Prezydent nie ma swobody wyboru działania. Zgodnie bowiem z art. 122 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”, natomiast na podstawie art. 122 ust. 4 zdanie 1 Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją” (jeżeli nie zajdą przesłanki określone w art. 122 ust. 4 zdanie 2 Konstytucji), a na podstawie art. 122 ust. 5 zdanie 2 Konstytucji Prezydent jest zobowiązany do podpisania ustawy po ponownym uchwaleniu jej przez Sejm. Akty urzędowe Prezydenta o podpisaniu, albo o odmowie podpisania ustawy, w ww. sytuacjach nie tracą charakteru prerogatywy (są ważne bez podpisu Prezesa Rady Ministrów), pomimo że głowa państwa jest związana w swojej decyzji (nie posiada swobody rozstrzygnięcia). Akt ten zatem jest samodzielny, ale już nie dyskrejonalny.

W pytaniu prawnym (s. 12-15) został sformułowany pogląd, że Prezydent posiada autonomiczne uprawnienia (prawo do podpisania ustawy, odmowy jej podpisania i wniesienia jej do Trybunału Konstytucyjnego), z których korzysta na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem. Kompetencje te pozostają w sferze politycznego uznania Prezydenta, a zatem pozostawiają mu swobodę w wyborze rozstrzygnięcia. Objęcie obowiązkiem udostępnienia ekspertyz i opinii składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy (odmowy, wniosku do TK) godzi w istotę prerogatywy, jako instytucji ustrojowej, dającej Prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Jednakże, jak powyżej ustalono istotą prerogatywy, w tym prerogatywy dotyczącej podpisania ustawy albo odmowy jej podpisania, jest samodzielność wykonania kompetencji (bez konieczności uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów), a nie jej dyskrejonalność. Ta druga cecha występuje jedynie w stosunku do niektórych prerogatyw. Sejm nie może zatem zgodzić się z tezą, że sama istota prerogatywy wyłącza możliwość zakwalifikowania ekspertyz i opinii, które służyły Prezydentowi do podjęcia rozstrzygnięcia, jako informacji publicznych, w rozumieniu zaskarżonych przepisów u.d.i.p.

Sejm pragnie zwrócić uwagę również na następującą zależność. Otóż Prezydent jest uprawniony do wydawania aktów urzędowych. Niektóre z nich dla swojej ważności nie potrzebują kontrasygnaty premiera. Wśród kompetencji Prezydenta można wskazać na akty, które materialnie są do siebie podobne, lecz decyzją ustrojodawcy, niektóre z nich zostały wskazane jako prerogatywy. Przykładowo odwołanie ministra na wniosek premiera wymaga kontrasygnaty (art. 161 w związku z art. 144 ust. 2 i *a contrario* ust. 3 Konstytucji). Natomiast odwołanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, stanowi uprawnienie osobiste głowy państwa (art. 144 ust. 3 pkt 14 Konstytucji). Takie zróżnicowanie uprawnień prezydenckich z punktu widzenia relacji pomiędzy członami władzy wykonawczej jest zrozumiałe (w przypadku, o którym mowa w art. 144 ust. 3 pkt 14 Konstytucji, celem ustrojodawcy było odsunięcie Prezesa Rady Ministrów od procesu podejmowania rozstrzygnięcia). Jednakże konsekwencją przyjęcia tezy, iż w przypadku korzystania przez głowę państwa z prerogatywy następuje wyłączenie ekspertyz i opinii z zakresu pojęcia informacji publicznej, natomiast w przypadku podejmowania decyzji wymagających kontrasygnaty, powyższe wyłączenie już nie zachodzi, jest uznanie, że jeżeli chodzi o przedmiot takie same opinie sporządzane dla Prezydenta posiadałyby odmienną kwalifikację prawną. Raz stanowiłyby informację publiczną, a raz nie.

Kompetencje Prezydenta są również tak skonstruowane, iż od jego decyzji zależy, czy skorzysta on z prerogatywy, czy też wyda akt urzędowy, dla którego ważności konieczne jest uzyskanie podpisu Prezesa Rady Ministrów. Przykładowo w ramach procedury ratyfikacji Prezydent może ratyfikować umowę międzynarodową (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), albo przed ratyfikacją zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją (art. 133 ust. 2 Konstytucji). Ta ostatnia kompetencja stanowi osobiste uprawnienie głowy państwa (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji). Przyjmując powyższą tezę o związku pomiędzy prerogatywą a charakterem ekspertyz i opinii należałoby stwierdzić, że te same opinie, które zostały przygotowane dla głowy państwa (np. o konstytucyjności umowy międzynarodowej przedłożonej Prezydentowi do ratyfikacji), aby umożliwić mu podjęcie decyzji o ratyfikacji albo zainicjowaniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w zależności od decyzji głowy państwa, raz stanowiłyby informację publiczną (w przypadku ratyfikacji), a innym razem nie mogłyby tak zostać

zakwalifikowane (w przypadku złożenia wniosku do TK). Takie zróżnicowanie materiałów dodatkowych budzi wątpliwości Sejmu.

Powyższe przykłady ukazują raczej, że celem i istotą prerogatywy jest określenie pozycji ustrojowej głowy państwa wobec innych organów władzy, w szczególności wobec Rady Ministrów (i jej Prezesa). Instytucja ta nie jest natomiast przydatna do ustalania charakteru materiałów dodatkowych; tym bardziej nie określa zakresu praw i wolności obywatelskich. W przypadku prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej katalog jego ograniczeń został określony w sposób zamknięty w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

6. Zagadnienie dopuszczalności uznania ekspertyz i opinii przygotowanych dla potrzeb podjęcia przez Prezydenta decyzji o podpisaniu ustawy było już przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 2130/11): „Opinie te [opinie ekspertów – uwaga własna] nie są jednak informacją publiczną jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Są natomiast dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. [...] Odmiennie ocenić należy ekspertyzy i opinie dotyczące konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa proces legislacyjny. Akty te dotyczą faktów, bo do takich należy projekt aktu prawnego przedłożony Sejmowi. Prezydent podejmuje decyzje w procesie legislacyjnym samodzielnie i niezależnie od stanowiska innych podmiotów biorących w tym procesie udział. Decyzje te mogą być zgodne z przedstawionymi na tę okoliczność opiniami ekspertów bądź też nie. Jednak w państwie prawa, gdzie zakłada się kontrolowanie władzy przez społeczeństwo obywatelskie, obywatel w ramach konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej ma prawo dowiedzieć się jakimi przesłankami kierował się Prezydent RP wykonując swoje uprawnienia określone w art. 122 Konstytucji, a tym samym zapoznać się z wnioskami opinii i ekspertyz dotyczących określonego projektu aktu prawnego. Proces legislacyjny na etapie jego trwania przed Sejmem i Senatem jest jawny dla opinii publicznej, a opinie i ekspertyzy są dla niej dostępne. Z żadnego zapisu ani Konstytucji, ani też ustawy nie wynika aby Kancelaria Prezydenta lub sam [P]rezydent RP podlegali w tym zakresie odmiennemu traktowaniu, a prawo do informacji publicznej podlegało ze względu na podmiot, którego ta informacja dotyczy

jakimś ograniczeniem. Jeżeli ujawnienie informacji publicznej grozi dobru wspólnemu lub dobru jednostki istnieją możliwości ograniczenia dostępu do niej poprzez odmowę jej udostępnienia i wydania decyzji w oparciu o art. 16 u.d.i.p.” (por. również wyroki NSA z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11; WSA w Warszawie z 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 193/11 oraz sygn. akt II SAB/Wa 187/11).

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku odniósł się wprost do podniesionej w pytaniu prawnym konstrukcji zakładającej, że sam fakt wykonania prerogatywy wyłącza z zakresu pojęcia informacji publicznej materiały dodatkowe przygotowane dla Prezydenta, które miały mu pomóc w podjęciu decyzji (choć oczywiście nie przesądzają o kierunku rozstrzygnięcia). „Trzeba się zgodzić [...], że uprawnienia Prezydenta określone w art. 122 i 144 Konstytucji są uprawnieniami o charakterze uznaniowym i dyskrecjonalnym. Opinie i ekspertyzy stanowią zatem jeden z wielu elementów wewnętrznego postępowania, którym Prezydent nie jest jednak związany, a jego decyzja nie musi być uwarunkowana treścią i wynikiem sporządzonych na jego zlecenie opinii prawnych i analiz. Nie oznacza to jednak, że nieuprawnione jest przenoszenie na osobę Prezydenta RP zasad dotyczących udostępniania informacji publicznej. Na takie wyłączenie nie wskazują ani treść art. 61 Konstytucji RP, ani też przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W państwie prawa proces podejmowania decyzji, również dyskrecjonalnych, w pewnym zakresie powinien być transparentny, a organy władzy nie ulegając bieżącym naciskom opinii publicznej winny równocześnie liczyć się z koniecznością racjonalnego uzasadniania podejmowanych decyzji. Rzeczypospolita Polska, jak stanowi art. 2 Konstytucji RP, jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Najwyższym suwerenem w Rzeczypospolitej Polskiej jest Naród, który zgodnie z art. 4 Konstytucji sprawuje władzę zwierzchnią przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Formy bezpośredniego sprawowania tego nadzoru określone zostały m.in. w art. 61, 63 Konstytucji RP. Artykuł 61 Konstytucji ustanawia jedno z podstawowych praw obywatelskich jakim jest prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Z art. 63 Konstytucji wynika z kolei, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą, do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Jak wynika z brzmienia przywołanych przepisów działanie Prezydenta RP jako naczelnego organu władzy wykonawczej nie jest wyłączone spod społecznej kontroli i podlega jej na ogólnych konstytucyjnych zasadach. Uprawnienia Prezydenta RP zapisane w art. 122 Konstytucji i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą. Przysługują różnym podmiotom i dotyczą, co może nie wydawać się oczywiste, różnych sfer przestrzeni publicznej. Prezydent ma całkowitą swobodę co do wyboru decyzji określonych w art. 122 Konstytucji i żaden podmiot, w tym również opinia publiczna, nie może skutecznie wpływać na wybór którego dokonuje w procesie legislacyjnym w ramach przyznanych mu uprawnień. Równocześnie obywatel a tym samym opinia publiczna ma przyznane w art. 61 Konstytucji prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. W żadnym z przepisów Konstytucji nie została zawarta norma, która wyłączałaby osobę i urząd Prezydenta RP spod działania art. 61 Konstytucji. Prerogatywy prezydenckie dotyczą tylko możliwości swobodnego podejmowania decyzji, nie mogą jednak ograniczać konstytucyjnych praw obywateli. Argument, że w przypadku prezydenckiej decyzji odmiennej od przedstawionych ekspertyz i opinii może on spotkać się z krytyką ma charakter bardziej praktyczny niż prawny. Prezydent RP może, ale nie musi, w sprawach objętych jego władzą dyskrecyjną uzasadniać swojego stanowiska. W niektórych przypadkach podejmując decyzje może mieć na uwadze skutki odleglejsze niż te, które wskazywane są w debacie publicznej. Musi w związku z tym dopuszczać możliwość, że jego działania nie zawsze zyskają powszechną aprobatę. Nie oznacza to jednak, że norma konstytucyjna zawarta w art. 61 [Konstytucji – uwaga własna] bez żadnych do tego podstaw ma nie znajdować zastosowania w stosunku do Prezydenta RP” (wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11; zob. także wyrok NSA z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11).

Sejm podziela powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie też odnoszących się do art. 144 ust. 3 Konstytucji, jako przepisu wyznaczającego ograniczenia prawa do informacji publicznej. Jak powyżej wskazano uprawnienia osobiste Prezydenta (prerogatywy) określają jego ustrojową pozycję wobec innych organów państwa, w tym przede wszystkim gwarantują mu autonomię (samodzielność) decyzyjną w ramach dwuczłonowej egzekutywy. Uprawnienie te jednakże nie wpływają na zakres prawa do uzyskania informacji o działalności

organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ten, poprzez określenie strony przedmiotowej, podmiotowej oraz kręgu ograniczeń prawa, został ustalony w art. 61 Konstytucji, a dookreślony w przepisach u.d.i.p. Jak słusznie wyjaśnił NSA w ww. wyrokach kompetencje Prezydenta wynikające z art. 122 i 144 ust. 3 Konstytucji i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej dotyczą różnych płaszczyzn („są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą”; wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11). Jak się wydaje, z tego powodu dotychczas doktryna nie dostrzegała związku pomiędzy zakresem informacji publicznej a prerogatywami prezydenckimi, co sygnalizuje Prokurator Generalny (pismo PG, s. 14; zob. także przykładowo, A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004; P. Sarnecki, *op. cit.*; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Część I i II*, „Ius Novum”, Nr 2 i 3, s. 139-159 i 131-156; tenże, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP*, Warszawa 2008, A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucja Prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010; T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006; K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009; M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009; por. także publikacje w zbiorze *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2010).

Podsumowując, Sejm stoi na stanowisku rozdzielenia płaszczyzn regulacji prawa do informacji publicznej oraz prerogatyw.

7. Na marginesie należy podnieść, co następuje. Przyjęcie założenia, że wykonywanie uprawnień osobistych przez Prezydenta wyłącza (ogranicza) w tym zakresie prawo do informacji publicznej (odnośnie do ekspertyz i opinii), powinno prowadzić do tezy, iż im szerszy zakres prerogatyw, tym prawo do informacji będzie podlegało uszczupleniu. Ze względu na to, że istota prerogatywy w różnych systemach nie różni się zasadniczo, teza ta powinna być prawdziwa również

w innych konstytucyjnych porządkach prawnych. A zatem, model monokratyczny władzy wykonawczej (przykładowo działający w USA) albo model dualistyczny prezydencki (np. V Republiki Francuskiej; zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 469 i n., s. 490 i n.) wyłączałyby w pełnym zakresie, albo w istotny sposób ograniczały, prawo do informacji publicznej wobec działań władzy wykonawczej. Jednakże na taki charakter ww. modeli rządów nie wskazuje doktryna prawa konstytucyjnego porównawczego (zob. E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000; A. Pułto, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997; M. Jagielski, *Prezydent USA jak szef administracji*, Kraków 2000 wraz ze wskazaną tam literaturą). A zatem przyjęte założenie, trzeba uznać za wątpliwe.

Ponadto, jak wynika z analizy prawno-porównawczej, zakres udostępnianych dokumentów (materiałów) nie jest związany z instytucją prerogatywy prezydenta. Zgodnie z art. 82 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej Niemiec „Ustawy, które doszły do skutku zgodnie z przepisami niniejszej Ustawy Zasadniczej, po podpisaniu zostają sporządzone przez Prezydenta Federalnego i ogłoszone w *Bundesgesetzblatt*” (Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak i A. Malicka, Warszawa 2008). Uprawnieniem prezydenckim jest zatem prawo podpisania ustawy (oraz wcześniejszej kontroli jej zgodności z konstytucją pod względem formalnym oraz materialnym [to ostatnie uprawnienie jest sporne w doktrynie; zob. Jarass/Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2006, s. 809; A. Szymt, *Stanowienie ustaw w RFN. Rozwiązania proceduralno-organizacyjne w prawie konstytucyjnym*, Gdańsk 1993, s. 206 i n.; M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 170 i n.]). Dla swojej ważności wymaga kontrasygnaty, co wprost wynika z rozstrzygnięcia ustrojodawcy. Chociaż akt podpisania ustawy dokonywany przez Prezydenta Federalnego nie stanowi prerogatywy, materiały dodatkowe, które mają umożliwić Prezydentowi Federalnemu podjęcie decyzji, nie stanowią informacji publicznej i nie są udostępniane, chyba że inaczej postanowi sam Prezydent Federalny (zob. wyjaśnienia *Bundespräsidialamt* z 19 września 2012 r., sygn. akt Z5-220 00-1-1/11). W przypadku Austrii, opinie Kancelarii Prezydenta (*Präsidentenschaftskanzlei*) odnoszące się do projektów ustaw rządowych, sporządzone w ramach procedury konsultacji, są upubliczniane. Natomiast w zakresie informacji publicznej nie mieszczą się osobiste listy skierowane do Prezydenta (jego ministrów), które mogą

odnosić się do wykonywania przez głowę państwa zadań konstytucyjnych (zob. wyjaśnienia *Österreichische Präsidentschaftskanzlei* z 25 września 2012 r., sygn. akt GZ S120100/224-BEV/2012).

8. W związku z powyższym, w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania należy uznać, że art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 lit a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. w zakresie, w jakim kwalifikują 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, **nie są niezgodne** z art. 144 ust. 3 pkt 6 i pkt 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz