122/8/A/2013

WYROK

z dnia 13 listopada 2013 r.
Sygn. akt P 25/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:
Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 listopada 2013 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

czy 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.), rozumiane 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, są zgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 1 ust. 1 i 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, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 204, poz. 1195 oraz z 2012 r. poz. 908)**, rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1435.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 22 marca 2012 r. (sygn. akt I OSK 20/12) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy 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.), rozumiane 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, są zgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco:

20 kwietnia 2011 r. zwrócono się do Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) z wnioskiem o udostępnienie, na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p., wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych dotyczących ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) oraz ekspertyz i opinii prawnych odnoszących się do projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.

Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z 6 maja 2011 r. wyjaśnił, że przygotowane dla Prezydenta RP opinie prawne oraz wewnętrzne dokumenty, zapiski i notatki robocze pracowników Kancelarii są elementami postępowania wewnętrznego poprzedzającego podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie konkretnej ustawy. Nie determinują tej decyzji w sposób bezpośredni i nie są podstawą jej podjęcia; zgodnie z Konstytucją jest to prerogatywa Prezydenta RP, a zatem jego autonomiczne uprawnienie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezydenta RP w zakresie wniosku z 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej skarżący zarzucił naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Odpowiadając na skargę, pełnomocnik Prezydenta RP wskazał w szczególności, że zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, informację publiczną stanowią dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne lub postulatywne. 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. Przecież Prezydent RP korzysta z prerogatyw na podstawie osobistego rozeznania, kierując się własnym uznaniem, wykonując uprawnienia dyskrecjonalnie, a nie po zasięgnięciu lub na podstawie opinii (ekspertyz) prawnych.

Wyrokiem z 6 października 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 277/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta RP do rozpoznania wniosku z 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku. W ocenie sądu, nie budzi wątpliwości, że żądane przez skarżącego informacje mają walor informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., są związane z realizowaniem przez Prezydenta RP zadań publicznych i w tym celu zostały wytworzone.

Prezydent RP zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną, formułując zarzuty naruszenia prawa przez uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że dane objęte wnioskiem stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Jednocześnie Prezydent RP wniósł o przedstawienie przez Naczelny Sąd Administracyjny Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych: czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. rozumiany w ten sposób, że nakazuje udostępnienie – w ramach dostępu do informacji publicznej – danych stanowiących informację publiczną i jednocześnie objętych ochroną prawnoautorską, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji; czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. 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.

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że podpisanie ustawy w ramach procedury legislacyjnej jest samodzielnym aktem urzędowym Prezydenta RP, zwolnionym z obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji). Kontrasygnaty nie wymaga również odmowa podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji) oraz złożenie wniosku o zbadanie jej zgodności przez Trybunał Konstytucyjny (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji). Przy tym ani ustawa zasadnicza, ani jakiekolwiek inne przepisy nie wyznaczają i nie określają charakteru i zakresu oceny ustawy dokonywanej przez Prezydenta RP. Tym samym, na mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy, Prezydent RP jest jedynym organem państwa, którego udział w procesie stanowienia prawa nie jest uregulowany proceduralnie. W związku z tym nieuprawnione jest – zdaniem sądu pytającego – przenoszenie na Prezydenta RP zasad obowiązujących inne organy uczestniczące w procesie legislacyjnym, w tym dotyczących udostępniania informacji publicznej.

Prerogatywy Prezydenta określone w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowią jego atrybuty, wyznaczają sferę samodzielnej władzy głowy państwa. To znaczy, że Prezydent RP korzysta z tych uprawnień na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem, a nie po zasięgnięciu opinii lub ekspertyz prawnych. Te ostatnie mogą natomiast stanowić jeden z wielu elementów składających się na niesformalizowane postępowanie, którego końcowym efektem jest podjęcie przez Prezydenta RP decyzji o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z przysługującej mu prerogatywy. U podstaw decyzji o podpisaniu bądź odmowie podpisania ustawy mogą leżeć najróżniejsze przyczyny, zarówno faktyczna wadliwość

aktu prawnego, jak i przesłanki polityczne czy gospodarcze. Odmawiając podpisu, Prezydent może działać jako „rzecznik egzekutywy", „rzecznik opozycji" lub określonej części opinii społecznej.

W ocenie sądu pytającego, w powyższym kontekście powstaje problem zgodności normatywnego pojęcia „informacji publicznej" ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami. Przyjmując, że informację publiczna stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go, powstaje kwestia tego, czy takie rozumienie tego pojęcia, odnoszące się także do sfery podejmowania przez Prezydenta RP aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, jest zgodne z gwarantowaną konstytucyjnie regułą autonomicznych uprawnień głowy państwa. Co prawda z woli ustawodawcy dostęp do informacji publicznej ma być jak najszerszy, to jednak udostępnianie informacji, których natura i charakter może ingerować w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę samodzielnego władztwa głowy państwa, nie powinno wykraczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym. Na pewno informację publiczną stanowi informacja o ostatecznym rozstrzygnięciu podjętym przez Prezydenta RP w sprawie danej ustawy.

Sąd pytający wywiódł, że objęcie wszystkich materiałów (opinii, ekspertyz, notatek, ustnych konsultacji) składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy obowiązkiem udostępnienia w trybie u.d.i.p. godzi w istotę prerogatywy jako instytucji ustrojowej dającej Prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Sugeruje, że głowa państwa podjęła określone rozstrzygnięcie na podstawie przedłożonych opinii i ekspertyz. Mogłyby więc osoby zainteresowane podjąć próbę następczego zrekonstruowania toku rozumowania głowy państwa oraz powodów, takiego, a nie innego rozstrzygnięcie. Przy czym rzecz jasna próba taka byłaby z góry skazana na niepowodzenie – przesłanki skorzystania przez Prezydenta RP z przysługującej mu prerogatywy leżą bowiem niejako *in pectore*, nie wynikają zaś ze sporządzanych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz. Podjęcie decyzji pozostaje w sferze politycznego uznania Prezydenta RP, stosownie do przyznanych mu przez Konstytucję uprawnień do aktywnego ingerowania w proces ustawodawczy.

W świetle powyższych założeń przyjęcie, że opinie, ekspertyzy i inne materiały, które służyły bezpośrednio głowie państwa do podjęcia decyzji w odniesieniu do uchwalonej przez Sejm ustawy, wydaje się niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

Dodatkowo sąd pytający zauważył, że jedną z przesłanek udostępnienia informacji w trybie u.d.i.p. jest jej posiadanie przez organ zobowiązany. W związku z tym powstaje zagadnienie, czy na Prezydencie RP z mocy prawa spoczywa obowiązek posiadania jakichkolwiek informacji wynikających z realizacji konstytucyjnych prerogatyw w zakresie podpisania ustawy bądź odmowy jej podpisania. Trzeba bowiem mieć na uwadze również to, że zgodnie z art. 23 u.d.i.p., kto, wbrew ciążącemu obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do roku. Uznając ciążący na Prezydencie RP obowiązek i fakt jego niewykonania, trzeba byłoby zatem przyjąć, że podlega on sankcjom określonym w art. 23 u.d.i.p. Jednakże należy pamiętać, że za popełnienie tego czynu zabronionego Prezydent może zostać pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto sąd pytający, dążąc do wykazania istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, stwierdził, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli sądowi na „dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez [P]rezydenta aktu urzędowego podpisania bądź odmowy podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Zdaniem sądu pytającego, wyrok interpretacyjny Trybunału Konstytucyjnego pozwoli rozstrzygnąć wątpliwości dotyczące ustalenia związku normatywnego między ustawowym pojęciem „informacji publicznej” i realizacją przez Prezydenta RP jego prerogatywy w zakresie podpisania ustawy lub odmowy jej podpisania. W opinii sądu pytającego, o niezgodności art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. z ustawą zasadniczą świadczą „trudności interpretacyjne spowodowane nie dość precyzyjnym wyznaczeniem przez ustawodawcę pojęcia: «informacja publiczna». Stąd powstała wątpliwość co do zakresu przedmiotowego tego pojęcia i jego znaczenia w kontekście wykonywania przez głowę państwa konstytucyjnych uprawnień w procesie legislacyjnym”.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 8 sierpnia 2012 r., wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny, powołując się na literaturę przedmiotu i orzecznictwo sądowe, sformułował szeroką definicję informacji publicznej jako każdej informacji wytworzonej, przetworzonej lub znajdującej się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Wskazał również, że w judykaturze i doktrynie nie budzi wątpliwości kwestia podlegania Prezydenta RP obowiązkowi udostępniania informacji publicznej.

Z kolei w kontekście art. 144 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny zauważył, że przepis ten odnosi się do podziału kompetencji (i odpowiedzialności) między organami władzy wykonawczej i nie ma podstaw do przyjęcia, aby współkształtował zakres przewidzianych w Konstytucji praw i wolności obywatelskich.

Następnie Prokurator Generalny zakwestionował spełnienie w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, gdyż pytanie prawne nie jest środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów. Trybunał nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, albowiem poza jego kognicją leży precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni.

W ocenie Prokuratora Generalnego, analiza okoliczności wskazanych w uzasadnieniu pytania prawnego jednoznacznie wskazuje na to, że Naczelny Sąd Administracyjny 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Jednocześnie nie ma 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 – dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, 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.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, 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 Naczelny Sąd Administracyjny w końcowej części uzasadnienia pytania prawnego świadczą o tym, że sąd pytający w istocie oczekuje nie tyle przeprowadzenia kontroli hierarchicznej, ile 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w istocie dotyczy zatem kwestii stosowania prawa. W niniejszej sprawie brak jest przy tym przeszkód, aby sąd pytający, korzystając ze swych ustawowych uprawnień, samodzielnie rozstrzygnął kwestię wykładni zakwestionowanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Występując do Trybunału Konstytucyjnego z niniejszym pytaniem prawnym, sąd pytający potraktował Trybunał jako *sui generis* instancję wykładniczą. Praktyka taka stanowi w istocie ukryty wniosek o dokonanie wiążącej wykładni przepisu ustawy, a stwierdzenie takiej okoliczności upoważnia do wyrażenia poglądu o niedopuszczalności wydania w niniejszej sprawie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

3. W piśmie z 30 października 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W razie nieuwzględnienia tego wniosku stwierdził, 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 u.d.i.p., nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji. W zakresie zaś art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2, pkt 3 lit. a i b, d-h u.d.i.p. postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Sejm wskazał, że w niniejszej sprawie nie została spełniona tzw. funkcjonalna przesłanka dopuszczalności pytania prawnego. Jest ono bowiem środkiem prawnym inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w rozstrzyganie wątpliwości związanych z jego wykładnią (interpretacją). Zdaniem Sejmu, sąd pytający wnosi o dokonanie kontroli wykładni przepisu; badaniu miałoby zostać poddane określone rozumienie przepisu ustalone przez Naczelny Sąd Administracyjny, a nie sam przepis (jego treść). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny ma ocenić zastosowany przez sąd pytający 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. Tymczasem takie rozstrzygnięcie leży poza kognicją sądu konstytucyjnego, a zatem postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm wskazał jeszcze inne powody niewystąpienia przesłanki funkcjonalnej w zakresie niektórych zakwestionowanych przez pytający sąd przepisów u.d.i.p. oraz nieadekwatność wzorców kontroli konstytucyjności w odniesieniu do pozostałych

przepisów u.d.i.p. Naczelny Sąd Administracyjny ma bowiem dokonać oceny prawidłowości wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 277/11), w którym stwierdzono, iż ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe na temat ustawy nowelizującej posiadają walor informacji publicznej określonej w 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. Pozostałe przepisy u.d.i.p. wskazane w *petitum* pytania prawnego nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia sądu administracyjnego pierwszej instancji. Tym samym nie mogą one stanowić podstawy rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, a zatem irrelewantne jest zagadnienie ich zgodności z Konstytucją. To znaczy, że w zakresie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2, pkt 3 lit. a i b, d-h u.d.i.p. postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z twierdzeniem o nieadekwatności wzorców kontroli, Sejm sformułował wniosek, że istotą prerogatywy Prezydenta RP jest zapewnienie aktom urzędowym tego organu ważności bez podpisu Prezesa Rady Ministrów. W istocie zatem powołane w *petitum* wzorce określają ustrojową relację pomiędzy dwoma członami władzy wykonawczej. Związana z prerogatywą swoboda działania (możność dokonania wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy) nie jest ściśle i immanentnie związana z istotą tej instytucji. Nawet ograniczając się do wymienionych przez sąd pytający przykładów prerogatyw (podpisania ustawy, odmowy jej podpisania i złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego), trzeba wskazać, że nie zawsze Prezydent RP w sposób dyskrecjonalny podejmuje decyzję o podpisaniu lub odmowie podpisania ustawy. Niekiedy, w opisanych w Konstytucji sytuacjach, Prezydent RP nie ma swobody wyboru działania. Zgodnie bowiem z art. 122 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”, natomiast na podstawie art. 122 ust. 4 zdania pierwszego 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 drugie Konstytucji), a w świetle art. 122 ust. 5 zdania drugiego Konstytucji Prezydent RP jest zobowiązany do podpisania ustawy po ponownym uchwaleniu jej przez Sejm. Akty urzędowe Prezydenta RP o podpisaniu albo o odmowie podpisania ustawy w powyższych 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 dyskrecjonalny.

Ponadto Sejm zwrócił uwagę na to, że wśród kompetencji Prezydenta RP można wskazać akty urzędowe, które materialnie są do siebie podobne, lecz decyzją ustrojodawcy, tylko niektóre z nich zostały wskazane jako prerogatywy. Na przykład 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 sądu pytającego, 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 takie same opinie sporządzane dla Prezydenta RP, posiadałyby

odmienną kwalifikację prawną. Raz stanowiłby informację publiczną, a raz nie. Ukazuje to, 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.

W związku z powyższym Sejm wywiódł, że prerogatywy Prezydenta RP nie wpływają na zakres prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zakres ten, przez 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 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, kompetencje Prezydenta RP wynikające z art. 122 i art. 144 ust. 3 Konstytucji i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej dotyczą różnych płaszczyzn („są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą"). Jak się wydaje, z tego powodu dotychczas doktryna nie dostrzegała związku pomiędzy zakresem informacji publicznej a prerogatywami prezydenckimi, co sygnalizuje Prokurator Generalny w swoim piśmie. Podsumowując, Sejm wyraził pogląd o rozdzielności płaszczyzn regulacji prawa do informacji publicznej oraz prerogatyw Prezydenta RP.

4. W piśmie z 5 grudnia 2012 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o ustosunkowanie się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i problemu konstytucyjnego w nim poruszonego. Odpowiadając, Prezes Rady Ministrów odniósł się do następujących kwestii:

1) bezpośredniego stosowania art. 61 Konstytucji statuującego prawo dostępu do informacji publicznej;

2) relacji art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

3) konstytucyjnie określonych form realizacji prawa do informacji publicznej;

4) analizy podstawowych rozwiązań u.d.i.p. w kontekście problemu przekroczenia zakresu upoważnień wynikających z art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji (co obejmuje określenie: podmiotu uprawnionego, przedmiotu udostępnienia, podmiotu zobowiązanego, katalogu uprawnień składających się na prawo dostępu do informacji publicznej);

5) tego, że art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wskazujący przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej nie obejmuje swym zakresem ochrony procesu decyzyjnego przed zakłóceniami mogącymi powstać wskutek ujawnienia jego przebiegu (w szczególności w kontekście wątpliwości, czy tzw. dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu);

6) dopuszczalności i zakresu (przedmiotowego, podmiotowego i czasowego) wprowadzania ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej.

5. W piśmie z 5 grudnia 2012 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezydenta RP o ustosunkowanie się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i problemu konstytucyjnego w nim poruszonego. W odpowiedzi Prezydent RP ustosunkował się przede wszystkim do kwestii spełnienia przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym w niniejszej sprawie (czy sąd pytający miał inne możliwości rozstrzygnięcia konfliktu odnoszącego się do treści

kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów). Jak zauważył Prezydent RP, wątpliwości sądu pytającego budzi zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej i jego normatywna treść w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP konstytucyjnych uprawnień w sferze stanowiącej prerogatywy. Osnową problemu prawnego jest pytanie, czy ekspertyzy, materiały oraz opinie związane z realizacją przez Prezydenta RP prerogatyw dotyczących ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu do podpisu, w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji, mieszczą się w normatywnym pojęciu informacji publicznej i w konsekwencji podlegają udostępnieniu na gruncie u.d.i.p. W opinii sądu pytającego, pojęcie informacji publicznej dekodowane z tej ustawy nie zawiera w sobie ekspertyz, opinii i innych materiałów, które związane były z postępowaniem w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu.

Za rozpatrzeniem przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego przemawia analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, które wskazuje na kontrowersje, w szczególności w zakresie kwalifikacji dokumentów wewnętrznych. Ze względu na nieostrość pojęcia informacji publicznej niezbędne jest ustalenie, czy ekspertyzy, opinie lub materiały stanowią informację publiczną, czy też nie.

Prezydent RP odniósł się również do sposobu sformułowania *petitum* pytania prawnego i jego treści. Dotyczy ono zgodności z Konstytucją określonych przepisów u.d.i.p. rozumianych w sposób wskazany przez sąd w *petitum*, rozwinięty następnie w uzasadnieniu. Przyjęte sformułowanie pytania prawnego nie powinno być uznane za niespełniające wymogów wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Formuła, którą posłużył się sąd pytający, mieści się – przenosząc ją na rodzaj wyroku Trybunału – w formule wyroku interpretacyjnego. Takie wyroki, niezależnie od zróżnicowanej ich oceny w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym, pełnią istotną rolę w orzecznictwie sądów i trybunałów. Wiążą się z problematyką wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją (zgodność ta jest warunkowana określonym rozumieniem przepisu). Przepis prawny pozostaje w systemie prawnym pod warunkiem, że wyprowadzana z niego norma ma znaczenie przyjęte w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent RP wskazał również, że użyty w u.d.i.p. termin „informacja publiczna” należy do pojęć nieostrych (niedookreślonych), w przypadku których istnieje tzw. pas nieostrości, a zatem występuje grupa przedmiotów, o których nie potrafimy stanowczo orzec, czy są one desygnatami danej nazwy, czy też nie. Uzasadnienie pytania prawnego pozwala stwierdzić, że w odniesieniu do powołanych w nim przepisów pojawiają się wątpliwości, które co najmniej istotnie utrudniają odtworzenie z tych przepisów norm prawnych w zakresie objętym pytaniem prawnym.

Dodatkowo Prezydent RP zauważył, że w niniejszej sprawie problem odnosi się z jednej strony do zakresu realizacji przez obywateli prawa do informacji, z drugiej zaś do wykonywania prerogatyw Prezydenta RP związanych z promulgacją ustawy. Wątpliwości dotyczą w istocie zakresu normatywnej treści pojęcia „informacja publiczna”. Ocena w zakresie zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów u.d.i.p. należy do Trybunału Konstytucyjnego. To znaczy, że spełnione jest kryterium oceny istnienia legitymacji sądu do zadania pytania prawnego, jakim jest rzeczywisty, obiektywny i poważny charakter przedstawionych zastrzeżeń. We wskazanej sytuacji zastrzeżenia odnoszą się do merytorycznej zawartości budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawnych. Z *petitum* pytania prawnego wynika, iż sąd pytający sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją jedynie w zakresie, w jakim powołana regulacja miałaby stanowić podstawę zobowiązania Prezydenta RP do udostępnienia ekspertyz, opinii i materiałów, które stanowiły jeden z elementów procesu

związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich. Jest tak dlatego, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie kwestia, od której rozstrzygnięcia zależy wynik sprawy toczącej się przed sądem. Prokonstytucyjna aktywność pytającego sądu, który zwraca się o dokonanie weryfikacji powyższej kwestii nie powinna zostać uznana za działanie niemieszczące się w granicach przesłanki funkcjonalnej.

Niezależnie od wzorców kontroli wskazanych w *petitum* pytania, Prezydent RP wskazał, że nieokreśloność pojęcia informacji publicznej budzi wątpliwości także w świetle zasad przyzwoitej legislacji (nakaz określoności prawa), które podlegają ocenie Trybunału w trybie kontroli konstytucyjności prawa.

Dalej Prezydent RP zajął stanowisko merytoryczne w sprawie konstytucyjności kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów. W tym zakresie stwierdził: art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. rozumiane w ten sposób, że nie kwalifikują danych, 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 informacji publicznych podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, są zgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prezydent RP przypomniał, że w przypadku korzystania z prerogatyw proces decyzyjny ma charakter autonomiczny, czego pochodną powinno być wyłączenie materiałów, ekspertyz i opinii stanowiących materiały wewnętrzne z zakresu informacji publicznych. Według stanowiska doktryny bowiem, dokumenty do użytku wewnętrznego administracji, zwłaszcza o charakterze przygotowawczym w państwach członkowskich Unii Europejskiej zwykle są wyłączane z zakresu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a to „pod hasłem potrzeby stworzenia władzy czasu do namysłu”, przy czym w takim przypadku stosowane jest zazwyczaj jedno z dwu modelowych rozwiązań: albo dokumenty wewnętrzne są generalnie wyłączone z prawa dostępu, albo decyzję o ich udostępnieniu pozostawia się organom administracji.

Zdaniem Prezydenta RP, wartością przemawiającą za ochroną dokumentów wewnętrznych jest przede wszystkim prawidłowy przebieg procesu podejmowania rozstrzygnięć lub zajmowanego stanowiska, który może zostać naruszony właśnie przez dostęp do takich dokumentów. Można wskazać następujące zagrożenia interesu publicznego spowodowane publicznym dostępem do dokumentów wewnętrznych:

1) dokumenty wewnętrzne (np. opinie, analizy, rady itp.) mają przedstawiać rzeczywiste stanowiska osób je sporządzających. Jeżeli osoby takie będą świadome ich upublicznienia, mogą formułować treść dokumentu pod kątem ich późniejszego ujawnienia, a nie oddania swojego rzeczywistego stanowiska,

2) dyskusja wewnętrzna powinna mieć swobodny charakter, który m.in. charakteryzuje się zajmowaniem wstępnych stanowisk, podlegających ewolucji podczas procesu wypracowywania końcowego stanowiska. Gdyby biorący udział w takiej dyskusji wiedzieli, że później ich stanowiska zostaną upublicznione, to od początku mogą zajmować stanowiska niepodlegające zmianie, obawiając się krytycznej oceny zmienności własnych poglądów,

3) przyjęte na podstawie dokumentów wewnętrznych stanowisko uległoby „osłabieniu”, gdyby do powszechnej wiadomości podane zostały wiadomości, że rozważano w ramach prac wewnętrznych różne warianty rozstrzygnięcia i analizowano różne przesłanki rozstrzygnięcia, z których niektóre później uznano za nietrafne.

W ocenie Prezydenta RP, niniejsze pytanie prawne odnosi się do swobody realizacji prerogatyw określonych w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, które wiążą się z pełnieniem przez Prezydenta RP funkcji gwaranta Konstytucji, ciągłości władzy państwowej oraz podstawowych atrybutów państwowości. Prerogatywy te stanowią zarazem element równowagi władz i arbitrażu politycznego. Jest oczywiste, że rezultat, jakim jest decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu (niekontrasygnowany akt urzędowy), ma zawsze status informacji publicznej. Jest ona publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie znajduje jednak umocowania uznanie wszelkich materiałów wewnętrznych, w tym materiałów, ekspertyz i opinii związanych z ustawą przedłożoną do podpisu za informację publiczną (dotyczyć to powinno również ustawy rozpatrywanej w parlamencie). Materiały takie, jeżeli powstaną, stanowią bowiem jedynie źródło wiedzy na temat poglądów osób, które je wytworzyły w danej sprawie. Ewentualnie prezentować mogą one oceny i poglądy wyrażane przez inne osoby. Należy zauważyć, że swoboda Prezydenta RP odnosi się zarówno do wyboru trybu konsultowania się jak i jego przebiegu (czy?, z jakimi podmiotami?, w jakim zakresie? i w jakiej formie?). Zasadnicze znaczenie ma uzyskanie, w wyniku zapoznania się z materiałami i po przeprowadzeniu konsultacji, określonej wiedzy przez głowę państwa. Wymaga to również zapewnienia swobody osobom udzielającym rady, w czym szczególnego znaczenia nabierają: warunek „szczerości" i dopuszczenie ewolucji stanowisk w dyskusji.

Możliwe jest, w sytuacji gdy Prezydent RP wyrazi taką wolę, przedstawienie opinii lub zajęcie stanowiska w sprawie ustawy już uchwalonej, w formie pisemnej lub ustnej. W każdym przypadku zależy to tylko od woli Prezydenta RP i nie wpływa na wyłączność Prezydenta RP w wykonywaniu jego kompetencji. Prezydent RP będący najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej podejmuje bowiem decyzje w sprawach ustaw przedłożonych przez Marszałka Sejmu do podpisu (mające charakter prerogatyw) w pełni samodzielnie.

Prezydent RP przypomniał, że ograniczeniem zakresu znaczeniowego informacji publicznej na gruncie u.d.i.p. jest w szczególności dokument wewnętrzny (sfera wewnętrzna, informacja wewnętrzna), pomimo że sama ustawa w ogóle nie posługuje się tym pojęciem. W licznych wyrokach sądy administracyjne stwierdzały, że poszczególne rodzaje takich dokumentów nie mają charakteru informacji publicznej. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się dokumenty wewnętrzne służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą one mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu i nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10). Nie mają one jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawierają propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się to w zakresie niezbędnej swobody podjęcia prawidłowej decyzji, po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia.

Zdaniem Prezydenta RP, ważny dla wyodrębnienia wspomnianej kategorii dokumentów jest nie tylko fakt ich wytworzenia w sferze wewnętrznej, ale również wykorzystanie dla celów wewnętrznych. Nie powinno się zawężać tej kategorii do dokumentów wytworzonych przez organ, ale objąć nią również dokumenty przez niego otrzymane (np. zleconą przez organ opinię). Procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna społeczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych

propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi. Tymczasem podjęcie decyzji właściwej wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozwagi i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających chronionym konstytucyjnie dobrom, czy też niefunkcjonalnych. Dokumenty wewnętrzne nie decydują o kierunkach działania organu i nie są wyrazem jego oficjalnego stanowiska.

Powyższe w szczególności koresponduje z pozycją ustrojową oraz funkcjami i zadaniami realizowanymi przez Prezydenta RP. Kompetencje związane z ustawą przedłożoną do podpisu, mające formę prerogatyw, zaliczyć należy do takich, których realizacja wymaga szczególnej rozwagi, a ujawnianie wewnętrznych materiałów mogłoby nie tylko zakłócić proces podejmowania decyzji przez Prezydenta, ale także ograniczyć możliwość swobodnej wymiany poglądów oraz możliwość poznania różnych stanowisk. A przecież właśnie te możliwości warunkują wykonywanie przez Prezydenta funkcji arbitrażu, której wyrazem są m.in. prerogatywy związane z ustawą przedłożoną do podpisu w trybie art. 122 ust. l Konstytucji. W zakresie realizacji prerogatyw Prezydent RP ma pełną samodzielność i ponosi wyłączną odpowiedzialność za te działania. Kontrola społeczna ewentualnych materiałów, opinii i ekspertyz wypaczyłaby istotę prerogatywy odróżniającej urząd Prezydenta RP od innych organów państwa. Materiały, ekspertyzy i opinie mają charakter wyłącznie wewnętrzny i dlatego też nie powinny być traktowane jako dokumenty podlegające ujawnieniu na wniosek, w trybie określonym w u.d.i.p. O ich ewentualnym ujawnieniu decydować powinien Prezydent RP. Takie rozumienie art. l ust. l i art.6 ust. l pkt l i 3 u.d.i.p. nie pozostaje w sprzeczności z art. 61 ust. l Konstytucji statuującym prawo do informacji, ponieważ nie ma ono charakteru absolutnego, niemającego żadnych granic.

II

Na rozprawę 13 listopada 2013 r. nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu występującego z pytaniem prawnym. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 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”. Reguła ta została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36), w orzecznictwie i doktrynie prawnej jest wyrażany zgodny pogląd, że powyższy przepis ustawy zasadniczej formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność zadania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy; b) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalną – wystąpienie z pytaniem jest właściwe tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem.

Dwie pierwsze przesłanki – podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości, bo uprawniony do rozstrzygania w sprawie leżącej u podstaw pytania jest Naczelny Sąd Administracyjny, a zaskarżony został akt o charakterze normatywnym. Rozważenia wymaga natomiast przesłanka funkcjonalna, w szczególności w związku z następującym uzasadnieniem jej spełnienia przez sąd pytający: „udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli Sądowi (…) na dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez prezydenta aktu urzędowego podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej". Według sądu pytającego „powstała wątpliwość co do zakresu przedmiotowego tego pojęcia [informacji publicznej] i jego znaczenia w kontekście wykonywania przez głowę państwa konstytucyjnych uprawnień w procesie legislacyjnym".

W powyższym kontekście Trybunał Konstytucyjny był obowiązany ustalić, czy niniejsze pytanie prawne nie jest traktowane przez Naczelny Sąd Administracyjny jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów (por. postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17). Jak bowiem wskazał Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie „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 TK z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67). Pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy toczącej się przed sądem nie należy do zadań Trybunału, który nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" nr 9/2001, s. 25).

Wystąpienie przesłanki funkcjonalnej może budzić wątpliwości również w związku z przyjmowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego regułą, że jeżeli sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien przede wszystkim dążyć do ich usunięcia w drodze przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (zob. sygn. P 16/03). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji stosowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (zob. *ibidem*). Takie działanie – podkreśla się w doktrynie – 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 (*ibidem*). Sądy, na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą, a zatem powinny dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienia z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; z 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60). Dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość postawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Wiąże się to z wymogiem traktowania tej instytucji jako środka subsydiarnego, który powinien być wykorzystywany w ostateczności, o ile sąd nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać zagadnienia konstytucyjnego, tzn. gdy wyrok Trybunału jest niezbędny do prawidłowego (zgodnego z prawem, w tym z Konstytucją) skonstruowania podstawy rozstrzygnięcia sądowego

(zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 198).

Powyższe uwagi odnoszą się do sytuacji, w której istnieje możliwość zinterpretowania budzących wątpliwości przepisów w zgodzie z Konstytucją. Możliwa jest jednak sytuacja, w której wątpliwości sądu pytającego dotyczącego ustalenia treści normy w zgodzie z ustawą zasadniczą zależą od przyjmowanego rozumienia instytucji konstytucyjnej. Innymi słowy, trudności dotyczące bezpośredniego zastosowania przez sąd ustawy zasadniczej, zmierzającego do samodzielnego rozwiązania zagadnienia konstytucyjnego bez angażowania Trybunału Konstytucyjnego, mogą wynikać z problemów związanych z dokonaniem wykładni samej Konstytucji. I taka sytuacja wystąpiła w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał.

2. Ustosunkowując się do powstałych wątpliwości związanych z przesłanką funkcjonalną pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał Konstytucyjny uważa, że w niniejszej sprawie przesłanka ta występuje. Przedstawiony przez sąd pytający problem konstytucyjny sprowadza się do ustalenia charakteru prerogatywy prezydenckiej. Tym samym, w niniejszej sprawie niemożność zastosowania przez Naczelny Sąd Administracyjny reguły wykładni kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją wynika przede wszystkim z potrzeby dokonania interpretacji ustawy zasadniczej w zakresie wskazanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. To zaś należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który powołany jest do dokonywania wiążącej wykładni przepisów ustawy zasadniczej. Ze względu na pewność obrotu prawnego uzasadnione jest, aby w zakresie wykładni Konstytucji stanowisko zajął sąd konstytucyjny, a nie sąd administracyjny na potrzeby konkretnej sprawy.

Jednocześnie zauważyć należy, że negatywna odpowiedź Trybunału na sformułowane przez sąd pytanie prawne, a tym samym derogacja wskazanej w nim normy prawnej, wpłynęłaby na wynik kontroli wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r. o sygn. akt II SAB/Wa 277/11 w zakresie, w jakim odnosi się do obowiązku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) udostępnienia danych stanowiących informację publiczną, a zgromadzonych w związku z realizacją prerogatywy prezydenckiej w zakresie podpisania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, ze zm.; dalej ustawa zmieniająca). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przynajmniej niektóre z dokumentów wskazanych we wniosku o udostępnienie informacji publicznej przez Prezydenta RP mogą zawierać taką informację. Zaprezentowana przez sąd pytający wykładnia kwestionowanych przepisów 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.) jest prawidłowa. W zbiorze żądanych dokumentów obejmującym: ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe na temat ustawy zmieniającej oraz ekspertyzy i opinie prawne na temat projektu tej ustawy, sporządzone w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP, mogą występować informacje publiczne w rozumieniu przepisów u.d.i.p. (informacje o sprawach publicznych – art. 1 ust. 1 u.d.i.p.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są

podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących.

Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej Od „dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne" służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Tym samym, nie należy wykluczać, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle niniejszej sprawy do Prezydenta RP mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu. Nie przeczy to jednak podstawowemu wnioskowi, że sformułowana w *petitum* pytania prawnego norma znajduje odzwierciedlenie w treści kwestionowanych przepisów u.d.i.p. i ma zastosowanie w sprawie skargi kasacyjnej rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wątpliwości co do konstytucyjności tej normy upoważniały sąd pytający do wniesienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, a przez to przesądzają o wystąpieniu przesłanki funkcjonalnej tego pytania.

3. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Zgodnie z pierwszym przepisem, „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". Z kolei art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. stanowi, że „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 [władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w szczególności organach władzy publicznej, organach samorządów gospodarczych i zawodowych, podmiotach reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmiotach reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmiotach reprezentujących inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmiotach reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osobach prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki

samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów], 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 rozstrzygania, 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".

Innymi słowy, przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie sąd pytający uczynił przepisy definiujące pojęcie informacji publicznej i przewidujące obowiązek jej udostępniania. Wobec tego, że kontrola konstytucyjności w trybie pytań prawnych ma charakter konkretny, na tle niniejszej sprawy powstaje wątpliwość, czy wyżej wskazany zakres kwestionowania nie wymaga zawężenia przez wyłączenie spod kontroli Trybunału niektórych przepisów art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ze względu na prawdopodobny brak związku z jednostkową (indywidualną) sprawą rozstrzyganą przez Naczelny Sąd Administracyjny, a spowodowany niewystąpieniem w zbiorze dokumentów objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez Prezydenta RP treści wymienionych w niektórych przepisach art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Wobec tak zarysowanego problemu Trybunał Konstytucyjny zdecydował o ograniczeniu przedmiotu kontroli, względem wyznaczonego w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, do art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. W tych przepisach bowiem ustawodawca za informację publiczną uznaje informacje o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i o projektowaniu aktów normatywnych, jak również o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych. Tym samym tylko ten zakres przedmiotowy art. 6 ust. 1-3 u.d.i.p. pozostaje w związku ze sprawą stanowiącą tło wystąpienia z niniejszym pytaniem prawnym. Żądane przez zainteresowanego ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe dotyczyły mianowicie ustawy zmieniającej, a zatem jednocześnie zamierzeń władzy ustawodawczej, projektowania i sposobu stanowienia aktu normatywnego.

4. Ustalenie problemu konstytucyjnego sygnalizowanego przez sąd pytający nastręczało pewnych trudności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w tym kontekście podstawowe znaczenie należało przypisać następującym sformułowaniom użytym w pytaniu prawnym: „[o]bjęcie wszystkich materiałów (opinii, ekspertyz, notatek, ustnych konsultacji) składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy (odmowy podpisania, bądź skierowania do Trybunału Konstytucyjnego), obowiązkiem udostępnienia w trybie ustawy o informacji publicznej godzi w istotę prerogatywy, jako instytucji ustrojowej, dającej prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Sugeruje, zdaniem Sądu pytającego, że głowa państwa podjęła określone rozstrzygnięcie – podpisała ustawę bądź odmówiła jej podpisania, na podstawie przedłożonych opinii i ekspertyz. Opinia publiczna mogłaby podjąć próbę

następczego zrekonstruowania toku rozumowania głowy państwa oraz powodów, dla których Prezydent RP zdecydował się na takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Przy czym rzecz jasna próba taka byłaby z góry skazana na niepowodzenie – przesłanki skorzystania przez Prezydenta RP z przysługującej mu prerogatywy leżą bowiem niejako *in pectore*, nie wynikają zaś ze sporządzanych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz". Wydaje się zatem, że istotę zarzutu niekonstytucyjności stanowi to, iż w ramach kwestionowanych przepisów ustawodawca przewiduje warunki skorzystania przez Prezydenta RP z kompetencji określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji w postaci obowiązku uprzedniego uzyskania powyższych opinii i ekspertyz, a tym samym wprowadza dodatkowe ograniczenia sfery samodzielnego władztwa głowy państwa, uzupełniające katalog ograniczeń zawartych w art. 122 Konstytucji. Dopuszczalne jest również nieco inne ujęcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, a nawiązujące bezpośrednio do kwestii zasygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w momencie rozważania wystąpienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i trudności związanych z charakterem prerogatywy Prezydenta RP. Sprowadza się to do zajęcia przez Trybunał stanowiska w zakresie tego, czy i w jaki sposób instytucja prerogatywy wpływa na rozumienie zakwestionowanych przepisów. Innymi słowy: a) czy wpływa przez to, że opinie i ekspertyzy, o których ma rozstrzygnąć sąd pytający, w ogóle nie mieszczą się w pojęciu informacji publicznej; b) czy wpływa w ten sposób, że prerogatywa uzasadnia ograniczenie dostępu do informacji publicznej; c) czy też skutkuje brakiem prawnej relewantności wyznaczonych wzorców kontroli do badania zaskarżonych przepisów.

5. Jak wynika z powyższego, wzorcem kontroli sąd pytający określił art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji, a zatem przepisy określające zakres uprawnień (niekiedy będących jednocześnie obowiązkami) Prezydenta RP w procesie legislacyjnym. Podstawowy wzorzec odnosi się do wskazania tzw. prerogatyw prezydenckich (podpisanie, odmowa podpisania ustawy, skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego) oraz, przez odesłanie do art. 144 ust. 2 Konstytucji, obejmuje dodatkowo treść normatywną odnoszącą się do istoty powyższych uprawnień osobistych Prezydenta RP. Składają się nań dwa elementy: wymienione akty urzędowe do ich ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydent RP ponosi wyłączną odpowiedzialność za ich podjęcie i treść (por. P Sarnecki, uwagi do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 9). Z kolei podany jako związkowy art. 122 ust. 1-5 Konstytucji dookreśla kompetencje Prezydenta RP związane z realizacją wyżej wskazanych uprawnień osobistych, przez co zawęża swobodę realizacji tych prerogatyw, w szczególności określając przypadki, w których Prezydent RP ma konstytucyjny obowiązek podpisania oraz odmowy podpisania ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu. Podsumowując, wyznaczone w pytaniu prawnym wzorce kontroli sprowadzają się do określenia istoty trzech prerogatyw prezydenckich oraz ustalenia przypadków, kiedy ich realizacja następuje względnie swobodnie, a kiedy ten zakres swobody nie istnieje albo jest marginalny.

6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w związku z tym, że w stanie faktycznym będącym tłem niniejszego pytania prawnego doszło do podpisania przez Prezydenta RP ustawy zmieniającej, za podstawowy wzorzec kontroli powinien być uznany art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji. Zestawienie tak doprecyzowanego przedmiotu i wzorca kontroli prowadzi do wniosku o nieadekwatności tego ostatniego do badania konstytucyjności sformułowanej w pytaniu

prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego normy prawnej. Nałożenie w kwestionowanych przepisach u.d.i.p. obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie wykazuje związku z przedmiotem regulacji art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako że w żaden sposób nie odnosi się do kwestii realizacji uprawnień Prezydenta RP do podpisania lub odmowy podpisania ustawy bez wymogu podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów oraz na własną odpowiedzialność głowy państwa. Ponadto odkodowana przez sąd pytający norma nie uzupełnia katalogu przewidzianych w Konstytucji (art. 122 ust. 1-5 ustawy zasadniczej) przypadków, w których ustrojodawca zawęził swobodę (dookreślił sposób) realizacji prerogatyw prezydenckich. Kwestionowane przepisy w szczególności nie przewidują dodatkowego obowiązku współdziałania Prezydenta RP w zakresie wykonywania wspomnianych uprawnień osobistych. Innymi słowy, powinności w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wiążą się z istotą i sposobem realizacji prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Wniosek ten jest jeszcze bardziej ewidentny na tle stanu faktycznego sprawy objętej rozpatrywanym pytaniem prawnym. Prezydent RP podpisał bowiem ustawę zmieniającą 7 kwietnia 2011 r. (zob. http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3946.htm), a wniosek o udostępnienie wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych z tym związanych jest datowany na 20 kwietnia 2011 r., a zatem nie mógł mieć najmniejszego wpływu na zmniejszenie określonego w Konstytucji zakresu samodzielności władztwa Prezydenta RP, ani w żadnym razie determinować sposobu realizacji osobistych uprawnień tego organu władzy publicznej.

Istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem z Prezesem Rady Ministrów), a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. Potwierdza to m.in. art. 122 Konstytucji, z którego wynika, że w określonych okolicznościach nie można mówić o „sferze samodzielnego władztwa" Prezydenta RP (por. art. 122 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie, ust. 4 zdanie pierwsze oraz ust. 5 zdanie drugie Konstytucji). Dlatego też pojęcie prerogatywy jest najczęściej definiowane przez stwierdzenie, że jest to akt urzędowy Prezydenta RP niewymagający dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 146 i 151), niezależnie od tego, czy głowa państwa podejmuje go dyskrecjonalnie, czy też w sposób związany.

Za nieadekwatnością powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli przemawia także to, że w odróżnieniu od zakresu przedmiotowego kwestionowanych przepisów u.d.i.p. nie dotykają sfery praw i wolności konstytucyjnych, do której to grupy bez wątpienia zaliczyć należy prawo dostępu do informacji publicznej, wynikające z art. 61 Konstytucji. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 stycznia 2012 r. o sygn. akt I OSK 2130/11 i w wyroku z 29 lutego 2012 r. o sygn. akt I OSK 2196/11 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), „[u]prawnienia 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 RP może, ale nie musi, w sprawach objętych jego władzą dyskrecjonalną 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 powszechna aprobatę. Nie oznacza to jednak, że norma konstytucyjna zawarta w art. 61 bez żadnych do tego podstaw ma nie znajdować zastosowania w

stosunku do Prezydenta RP". Innymi słowy, ustawowe uszczegółowienie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wynikające z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, a polegające na nałożeniu konkretnego obowiązku udostępniania tej informacji, funkcjonuje niezależnie od realizacji prerogatyw prezydenckich, w żaden sposób nie wpływając na konstytucyjnie wyznaczony zakres swobody decyzyjnej głowy państwa. Tym samym więc na tle niniejszej sprawy w szczególności bezprzedmiotowe byłyby rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego, czy realizacja kompetencji Prezydenta RP wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji uzasadnia ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, które to ograniczenie byłoby uprawnione w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wniosek ten nie zmienia jednak reguły, że art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej przesądza o tym, czy ograniczenie w dostępie do materiałów i dokumentów gromadzonych przez Prezydenta RP w celu uczynienia użytku z prerogatywy jest usprawiedliwione.

7. Stwierdzenie nieadekwatności wzorca kontroli kwestionowanych przepisów wynikającego z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji powoduje, że orzekanie co do pozostałych wzorców jest zbędne (art. 144 ust. 3 pkt 9 i art. 122 ust. 2-5 Konstytucji). Powyższa argumentacja dotycząca art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji wyczerpuje bowiem analizę dotyczącą pozostałych wzorców. Dodatkowym argumentem za umorzeniem postępowania w tym zakresie są okoliczności niniejszej sprawy, w których Prezydent RP podpisał ustawę, a zatem nie doszło do skorzystania przez ten organ z kompetencji określonej w art. 144 ust. 3 pkt 9 oraz z art. 122 ust. 2-5 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 ust. 1 i 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.; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej), rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji.

Uważam, że rozstrzygnięcie to jest błędne, a postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z analizy uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd pytający (Naczelny Sąd Administracyjny), zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego chce uzyskać wykładnię kwestionowanych przepisów. Oczekuje on bowiem stwierdzenia przez Trybunał, czy

istnieje związek normatywny między ustawowym pojęciem informacji publicznej a realizacją prezydenckich prerogatyw w procesie legislacyjnym. W mojej ocenie, takie postawienie problemu konstytucyjnego dotyczy stosowania prawa. Sąd pytający ma instrumenty ustawowe, by dokonać wykładni kwestionowanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W związku z tym w niniejszej sprawie nie istnieje przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uzasadnił, na czym miałby polegać związek między wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do kwestionowanych przepisów a sprawą toczącą się przed tym sądem. Nie czyni zadość wymaganiom pytania prawnego okoliczność, że NSA chce uzyskać pochodzącą od Trybunału wykładnię określonych przepisów.

2. Na tle niniejszej sprawy pojawia się zagadnienie rozumienia formuły sentencji „nie jest niezgodne".

2.1. Krańcowo przeciwstawnymi sobie rodzajami orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego są orzeczenia o niezgodności badanej normy z wzorcem kontroli oraz o jej zgodności. Orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją (umową międzynarodową lub ustawą) jest umocowane bezpośrednio w Konstytucji (art. 190 ust. 4).

W praktyce orzeczniczej Trybunału, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, na oznaczenie stosunku przedmiotu kontroli do wzorca kontroli wykształciła się konstrukcja „nie jest niezgodne". Jej znaczenie logiczne nie jest do końca sprecyzowane w trybunalskim *acquis*, moim zdaniem, do dnia dzisiejszego.

Z „nie jest niezgodne", co oczywiste, nie wynika zgodność normy, ani też brak zgodności z Konstytucją. Podwójne przeczenie („nie jest niezgodne") nie oznacza tu w szczególności zgodności. Podwójne przeczenie nie jest bowiem twierdzeniem, jeśli występują więcej niż dwie możliwości. Okazuje się jednak, że w latach 90-tych XX w. formuła ta była pojmowana w orzecznictwie jako synonim uznania zgodności lub przynajmniej „potwierdzenia konstytucyjności badanej regulacji" (podaję za: J. Królikowski, A.V. Prokop, *Wyrok o braku niezgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze" z. 4/2009, s. 49). Takie postrzeganie znaczenia tej konstrukcji zostało następnie uznane w doktrynie trybunalskiej za nieprecyzyjne i wypadło z niej.

2.2. Od 2000 r., Trybunał posługuje się formułą „nie jest niezgodne" w wypadku braku „wspólnej płaszczyzny porównawczej pomiędzy przedmiotem a wzorcem kontroli (por. J. Królikowski, A.V. Prokop, *op. cit.*, s. 46). Innymi słowy, z przywoływanych badań zdaje się wynikać to, że „nie jest niezgodne" wskazuje, że w ocenie TK zarzut wnioskodawcy jest źle stawiany lub „wycelowany". W wypadku zastosowania danej konstrukcji przez TK, nie dochodzi do rozstrzygnięcia o kwestionowanej regulacji, tj. nieadekwatność wzorca zamyka drogę do stwierdzenia zgodności lub niezgodności przepisu z wzorcem. Wyrok, według którego badana norma „nie jest niezgodna" z wzorcem kontroli, bywa określany mianem „niepełnego orzeczenia merytorycznego" (tak, J. Królikowski, A.V. Prokop, *op. cit.*, s. 46). Bezdyskusyjne jest tutaj to, że Trybunał wydaje orzeczenie w ramach merytorycznego etapu rozpoznania sprawy.

Z nowszego orzecznictwa wynika ponadto fakt, że formuła „nie jest niezgodne" jest jeszcze stosowana przez Trybunał, jeśli przywołany wzorzec kontroli nie ma związku z przedmiotem unormowania zawartym w badanych przepisach albo jeśli niewystarczająco uargumentowano stawiany zarzut (por. J. Królikowski, A.V. Prokop, *op. cit.*, s. 52 i 55). Okazuje się, że Trybunał stosował formułę „nie jest niezgodne" także w sytuacjach stwierdzenia zbędności orzekania w danej sprawie albo stwierdzenia niemożności

orzekania w danej sprawie. Owe przypadki stosowania wyrażenia „nie jest niezgodne" stanowią odstępstwo od wspomnianej linii głównej (brak wspólnej płaszczyzny porównania normy i wzorca) i są ułamkiem w orzecznictwie.

Patrząc z kolei na problem znaczenia formuły „nie jest niezgodne" z punktu widzenia instytucji *umorzenia*, należy stwierdzić, że umorzenie nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy. Jest to, moim zdaniem, najostrzejszy instrument, jakim dysponuje w swojej „immunologii" Trybunał wobec wnioskodawcy, skarżącego czy sądu pytającego, gdyż oznacza odrzucenie możliwości zajmowania się sprawą. Z tego punktu widzenia, konstrukcja „nie jest niezgodne" jest tu słabszym instrumentem prawnym aniżeli *umorzenie*. Reasumując, formuła „nie jest niezgodne" jest cennym instrumentem orzeczniczym, usytuowanym wprawdzie między wspomnianymi przeciwstawnymi sobie rodzajami orzeczeń (niezgodne, zgodne), ale nie na tym samym poziomie co one. W tym sensie dyskusyjne jest to, czy dana konstrukcja stanowi istotnie „trzeci rodzaj rozstrzygnięcia" TK. Z pewnością jest nim, jeśli wymieniamy wszystkie formy, w jakich Trybunał orzeka.

2.3. Skoro stosowanie konstrukcji „nie jest niezgodne" podlegało zmianie (nie było jednolite), to w kontekście odróżnienia jej od *umorzenia* postępowania, należy podchodzić do jej stosowania tak, aby wypowiedź „nie jest niezgodne" nie zależała od czynników subiektywnych oraz aby była jasna dla obserwatora. W wypadku braku uprawdopodobnienia przez wnioskodawcę (skarżącego, sąd pytający) relacji adekwatności wzorca do przedmiotu kontroli, TK winien umarzać postępowanie z uwagi na niespełnienie jednej z przesłanek procesowych. Sytuacja taka ma miejsce, jeżeli z treści przepisów wskazanych jako przedmiot i wzorzec kontroli, ani z treści wniosku i jego uzasadnienia, nie wynika jakakolwiek wspólna płaszczyzna porównawcza, w ramach której mogłaby być przeprowadzona kontrola konstytucyjności. Przy tym związek adekwatności, jako element wniosku wskazujący normatywne płaszczyzny kontroli między przedmiotem a wzorcem kontroli w danej sprawie, nie może być dodany przez TK, z uwagi na zagrożenie wykraczania poza granice zaskarżenia i naruszenie art. 66 ustawy o TK (por. J. Królikowski, A. V. Prokop, *op. cit.*, s. 66). Zatem zastosowanie *umorzenia* postępowania z uwagi na relację adekwatności powinno dotyczyć sytuacji, w której nieadekwatność wzorca kontroli do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji jest oczywista.

3. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego wyroku, uważam, że formuła „nie są niezgodne" użyta w sentencji nie jest właściwa. W wypadku braku przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, Trybunał musi umorzyć postępowanie. Nie może rozpatrywać go merytorycznie. Istnieje bowiem różnica między postanowieniem o umorzeniu a wyrokiem o nieadekwatności wzorców kontroli.

Nie można dowolnie „mieszać" zagadnień formalnych, a zatem tych, które dotyczą dopuszczalności aktu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, z zagadnieniami merytorycznymi – w których Trybunał ocenia relację kwestionowanych przepisów z wzorcami kontroli wskazanymi przez uprawniony podmiot.

W pierwszym wypadku Trybunał nie zajmuje się bowiem oceną hierarchicznej zgodności prawa. Dopiero w tym drugim wypadku przeprowadza kontrolę. Dopuszczenie do merytorycznego rozpoznania sprawy, która ze względów formalnych była niedopuszczalna, jest nieprawidłowe i niezgodne z ideą kontroli konstytucyjności prawa.

4. W pozostałym zakresie mojego stanowiska przyłączam się do argumentacji przedstawionej w zdaniu odrębnym sędziego M. Zubika.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. W mojej ocenie, Trybunał był zobligowany do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Podobnie ten problem widział Sejm i Prokurator Generalny. W pełni podzielam zdanie tych uczestników postępowania przed TK, którzy uznali, że w niniejszej sprawie brak jest przesłanki funkcjonalnej, będącej pozytywną przesłanką procesową warunkującą dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia pytania prawnego przez Trybunał w świetle art. 193 Konstytucji.

2. Jeżeli uzasadnieniem wystąpienia przesłanki funkcjonalnej była konieczność stwierdzenia przez Trybunał, „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" (s. 17 pytania prawnego), to ustalenie tego w konkretnej sprawie podpisania przez Prezydenta RP ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398) należało do sądów administracyjnych (zob. art. 184 Konstytucji). Z pewnością nie mieściło się natomiast w kompetencjach Trybunału, określonych w art. 188–189 i art. 131 Konstytucji. Sąd konstytucyjny nie jest bowiem – co do zasady – „sądem faktów".

3. Jeżeli natomiast dla ustalenia istnienia przesłanki funkcjonalnej chodziło o to, aby określić, czy przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ograniczają kompetencji Prezydenta RP w zakresie podpisania bądź odmowy podpisania ustawy (zob. s. 15 pytania prawnego), to wyrok, w którym Trybunał Konstytucyjny odpowiedział Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, że przywołane przez ten sąd przepisy Konstytucji są nieadekwatne do rozpoznania przez TK tak postawionego zarzutu (przepis stanowiący, że do swojej ważności akt urzędowy Prezydenta nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w związku z trybem postępowania Prezydenta z ustawą przekazaną mu do podpisu przez Marszałka Sejmu; art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji), nie rozwiązuje problemu konstytucyjnego. NSA musiałby bowiem inaczej sformułować zarzut, przedstawiając jednak adekwatne wzorce kontroli (nie wyłączając wstępu do Konstytucji).

4. Postawione przez Naczelny Sąd Administracyjny pytanie prawne nie służyło również „umacnianiu uprawnień obywateli" (wstęp do Konstytucji). Faktycznie bowiem NSA dąży do przyjęcia zawężającej wykładni prawa do informacji publicznej na rzecz ochrony dyskrecjonalnego sposobu wykonywania władzy publicznej przez Prezydenta RP. Również i z tego powodu nie należało, dla potrzeb niniejszej sprawy, dokonywać – w

mojej ocenie – rozszerzającej wykładni przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono, że w stanie faktycznym będącym tłem rozpoznanego pytania prawnego za podstawowy wzorzec kontroli powinien być uznany art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że: „Nałożenie w kwestionowanych przepisach u.d.i.p. obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie wykazuje związku z przedmiotem regulacji art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako że w żaden sposób nie odnosi się do kwestii realizacji uprawnień Prezydenta RP do podpisania lub odmowy podpisania ustawy bez wymogu podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów oraz na własną odpowiedzialność głowy państwa”. Wskazał nadto, że: „odkodowana przez sąd pytający norma nie uzupełnia katalogu przewidzianych w Konstytucji (art. 122 ust. 1-5 ustawy zasadniczej) przypadków, w których ustrojodawca zawęził swobodę (dookreślił sposób) realizacji prerogatyw prezydenckich. Kwestionowane przepisy w szczególności nie przewidują dodatkowego obowiązku współdziałania Prezydenta RP w zakresie wykonywania wspomnianych uprawnień osobistych”. W konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „powinności w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wiążą się z istotą i sposobem realizacji prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji”.

Trybunał podkreślił, że istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem) z Prezesem Rady Ministrów, a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że potwierdza to m.in. art. 122 Konstytucji, z którego wynika, że w określonych okolicznościach nie można mówić o „sferze samodzielnego władztwa” Prezydenta RP (por. art. 122 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie, ust. 4 zdanie pierwsze oraz ust. 5 zdanie drugie Konstytucji).

W ocenie Trybunału za nieadekwatnością „powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli przemawia także to, że w odróżnieniu od zakresu przedmiotowego kwestionowanych przepisów u.d.i.p. nie dotykają sfery praw i wolności konstytucyjnych, do której to grupy bez wątpienia zaliczyć należy prawo dostępu do informacji publicznej, wynikające z art. 61 Konstytucji”. W uzasadnieniu wyroku odnotowano, że „ustawowe uszczegółowienie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wynikające z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, a polegające na nałożeniu konkretnego obowiązku udostępniania tej informacji, funkcjonuje niezależnie od realizacji prerogatyw prezydenckich, w żaden sposób nie wpływając na konstytucyjnie wyznaczony zakres swobody decyzyjnej głowy państwa”. Podkreślono przy tym, że art.

61 ust. 3 ustawy zasadniczej przesądza o tym, czy ograniczenie w dostępie do materiałów i dokumentów gromadzonych przez Prezydenta RP w celu uczynienia użytku z prerogatywy jest usprawiedliwione.

W mojej ocenie powyższe stwierdzenie, jako nadmiernie kategoryczne, nie może zostać zaakceptowane. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy wykonywanie prerogatyw prezydenckich będzie determinowane ograniczeniem dostępności do pewnych informacji, uzasadnionym istotą samej prerogatywy.

Z punktu widzenia treści i sfery oddziaływania prerogatyw prezydenckich ujętych w art. 144 ust. 3 pkt 1-30 Konstytucji, można je podzielić na akty urzędowe o charakterze ogólnym (np. pkt 4 – inicjatywa ustawodawcza, pkt 6 – podpisanie bądź odmowa podpisania ustawy, pkt 12 – przyjmowanie dymisji Rady Ministrów) oraz akty urzędowe indywidualne (np. pkt 16 – nadawanie orderów i odznaczeń, pkt 17 – powoływanie sędziów, pkt 18 – stosowanie prawa łaski, pkt 19 – nadawanie obywatelstwa polskiego). Z powyższego wynika, że o relacji pomiędzy przepisami u.d.i.p. a prerogatywą prezydencką decyduje nie tyle sama okoliczność wykonywania prerogatywy przez Prezydenta RP, ale treść objęta tą prerogatywą.

Moim zdaniem posłużenie się w uzasadnieniu wyroku Trybunału wyłącznie argumentem nawiązującym do treści art. 61 ust. 3 Konstytucji nie dotyka istoty problemu. Wskazany przepis stanowi, że ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji, gwarantowanego przez art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, „może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Przywołany powyżej przepis odnosi się do kwestii, które niekoniecznie wiążą się z prerogatywą.

Dopuszczalność stanowienia ograniczeń w dostępie do informacji w wypadkach wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji jest oczywista. Oceny, czy istnienie takiego ograniczenia jest zgodne z Konstytucją, należy jednak dokonywać w nawiązaniu do konkretnej prerogatywy. Jak bowiem wskazano powyżej, nie można wykluczyć takiej sytuacji, w której wykonywanie prerogatywy prezydenckiej będzie determinowane ograniczeniem dostępności do pewnych informacji, uzasadnionym istotą samej prerogatywy. Jako przykład wskazać można korzystanie przez Prezydenta RP z prawa łaski (art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji). Procedurę ułaskawieniową regulują przepisy zawarte w rozdziale 59 k.p.k. – „Ułaskawienie”. Zgodnie z art. 560 § 1 k.p.k.: „Prośbę o ułaskawienie skazanego może wnieść on sam, osoba uprawniona do składania na jego korzyść środków odwoławczych, krewni w linii prostej, przysposabiający lub przysposobiony, rodzeństwo, małżonek i osoba pozostająca ze skazanym we wspólnym pożyciu” . Prośbę taką przedstawia się sądowi, który wydał wyrok w pierwszej instancji (art. 561 § 1 k.p.k.), a w wypadku wyroku przejętego do wykonania w Rzeczypospolitej Polskiej prośbę o ułaskawienie przedstawia się sądowi, który orzekł w pierwszej instancji o przejęciu wyroku do wykonania (art. 561 § 1a k.p.k.). Sąd ten, po rozpatrzeniu prośby o ułaskawienie, wydaje w tym przedmiocie opinię. Art. 564 § 4 k.p.k. stanowi, że opinie pozytywne nie są dostępne dla osób wymienionych w art. 560 k.p.k. Skoro tak, to informacje te, pomimo że gromadzone są w celu ułatwienia Prezydentowi RP podjęcia decyzji w przedmiocie skorzystania z prawa łaski, nie mogą podlegać ujawnieniu jako informacja publiczna, chociaż ich utajnienie nie służy realizacji wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji (żadna z tych wartości w tym wypadku nie usprawiedliwia ograniczenia dostępu do informacji). Podobnie wykonywanie prerogatywy polegającej na nadawaniu obywatelstwa polskiego (art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji) ma charakter dyskrecjonalny, a jawność całego procesu jest ograniczona do upublicznienia wyniku ostatecznej decyzji z pominięciem jej uzasadnienia (por. art. 27 ustawy z dnia 2 kwietnia

2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. z 2012 r poz. 161). Istotne ograniczenie (jeśli nie całkowite wykluczenie) w dostępie do informacji dotyczy także prerogatywy prezydenta w postaci powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji), wyrażające się w braku obowiązku uzasadniania przez Prezydenta RP decyzji odmawiającej powołania osoby na stanowisko sędziego (por. postanowienie TK 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 69, a także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2008 r., sygn. I SA/Wa 2139/07). We wszystkich wskazanych przykładach prerogatyw ograniczenie dostępu do informacji nie ma podstawy w treści art. 61 ust. 3 Konstytucji, który jest w tym zakresie irrelewantny, lecz wynika z obligatoryjności przepisów ustawowych regulujących procedurę realizowania konkretnych prerogatyw prezydenckich.

W związku z tym uznałem za celowe wskazanie, że wykluczenie przez Trybunał Konstytucyjny co do zasady związku prerogatywy prezydenckiej z dostępem do informacji publicznej jest nadmiernie kategoryczne.