



Warszawa, dnia 1 marca 2017 r.

**KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**
Biuro Prawa i Ustroju

BPU.16.46.2016

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Bodueana 3/5,
00 – 011 Warszawa
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
ul. Jasna 2/4,
00-013 Warszawa

Skarżący kasacyjnie:

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10 , 00-902 Warszawa
zastępowana przez

r. pr. Anetę Frań-Adamek

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
(adres jw.)

Uczestnik postępowania:

Bartosz Wilk

Sygn. akt II SAB/Wa 626/16

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia
2017 r., doręzonego Organowi w dniu 30 stycznia 2017 r. (sygn. akt II SAB/Wa 626/16)

Działając jako ustanowiony w sprawie pełnomocnik (pełnomocnictwo w załączeniu), na podstawie art. 173 § 1 i 2 w związku z art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 poz. 718 t.j. z późn. zm., zwanej dalej p.p.s.a.) zaskarżam w całości wyżej wskazany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2017 r., doręczony Organowi w dniu 30 stycznia 2017 r. (sygn. akt II SAB/Wa 626/16), zarzucając mu:

1)

na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie – z ostrożności procesowej - niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i ust. 3, art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., określanej dalej skrótem: Konstytucja) w zw. z art. 1 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 t.j., określanej dalej skrótem „u.d.i.p.”) wobec przyjęcia, że dane w postaci imion i nazwisk autorów opinii i ekspertyz, których nieudostępnienie było przedmiotem postępowania, zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2012 r., objęte wnioskiem Uczestnika z dnia 21 grudnia 2015 r. stanowią informację publiczną, z uwagi na to, że:

1. Następujące opinie i ekspertyzy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych:

- a) Ekspertyza naukowa (opinia) w zakresie: projektu z dnia 23.01.2011 Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,
- b) Opinia do projektu „ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych” w zakresie dotyczącym zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- c) Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.,
- d) Opinia o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,

stanowią informację publiczną, a personalia autora opinii są również ważne jak wywód w niej zawarty i są niejako dopełnieniem stanowiska wyrażonego w opinii,

2. autorzy opinii wskazani w punkcie powyżej są stronami umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami realizującymi zadania publiczne, a zatem osoby takie muszą liczyć się z ujawnieniem swych personaliów przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym tj. niezależnie od charakteru czynności wykonywanych na gruncie tej umowy,

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

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 134 i 149 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku Uczestnika z 21 grudnia 2015 r., w wyniku bezpodstawnego uznania, że:

1. Następujące opinie i ekspertyzy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych:

- a) Ekspertyza naukowa (opinia) w zakresie: projektu z dnia 23.01.2011 Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,

- b) Opinia do projektu „ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych” w zakresie dotyczącym zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- c) Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.,

- d) Opinia o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,

stanowią informację publiczną, a personalia autora opinii są również ważne jak wywód w niej zawarty i są niejako dopełnieniem stanowiska wyrażonego w opinii,

2. autorzy opinii wskazani w punkcie powyżej są stronami umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami realizującymi zadania publiczne, a zatem osoby takie muszą liczyć się z ujawnieniem swych personaliów przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym tj. niezależnie od charakteru czynności wykonywanych na gruncie tej umowy;

2)

na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie, z ostrożności procesowej, na niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, w wyniku, czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że następujące opinie i ekspertyzy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych:

- a) Ekspertyza naukowa (opinia) w zakresie: projektu z dnia 23.01.2011 Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,
- b) Opinia do projektu „ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych” w zakresie dotyczącym zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- c) Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.,
- d) Opinia o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,

stanowią informację publiczną, pomimo, że są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich,

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

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 149 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku Uczestnika z dnia 21 grudnia 2015 r. w wyniku bezpodstawnego uznania, że następujące opinie i ekspertyzy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych:

- a) Ekspertyza naukowa (opinia) w zakresie: projektu z dnia 23.01.2011 Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,
 - b) Opinia do projektu „ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych” w zakresie dotyczącym zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
 - c) Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.,
 - d) Opinia o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych,
- stanowią informację publiczną, pomimo, że są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich,

3)

na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni (względnie, z ostrożności procesowej, na niewłaściwym zastosowaniu) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w zw. z art. 122 Konstytucji, w wyniku czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem Uczestnika z dnia 21 grudnia 2015 r., tj. opinii i ekspertyzy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią informację publiczną, pomimo, iż udostępnienie tych danych stanowi prerogatywę prezydencką (skoro sama decyzja określona w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowi prerogatywę prezydencką, to tym bardziej prerogatywę taką stanowi udostępnienie materiałów służących do podjęcia takiej decyzji),

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

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 149 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku Uczestnika z dnia 21 grudnia 2015 r. w wyniku bezpodstawnego uznania, że w

odniesieniu do zakresu danych objętych tych wnioskami znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, że udostępnienie tych danych stanowi prerogatywę prezydencką (skoro sama decyzja określona w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowi prerogatywę prezydencką, to tym bardziej prerogatywę taką stanowi udostępnienie materiałów służących do podjęcia takiej decyzji).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy w całości do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz oświadczam, że zrzekam się przeprowadzenia rozprawy.

UZASADNIENIE

Stan sprawy:

W dniu 21 grudnia 2015 r. Pan Bartosz Wilk (zwany dalej Uczestnikiem) zwrócił się do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej Skarżącym Kasacyjnie lub Organem) z wnioskiem o udostępnienie, na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, „imion i nazwisk autorów opinii/ekspertyz, których nieudostępnienie było przedmiotem postępowania, zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11 (chodzi o opinie prawne/ekspertyzy, które były podstawą podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych – tzw. ustawy o OFE)”.

W odpowiedzi skierowanej do Uczestnika w dniu 4 stycznia 2016 r. Organ poinformował, że na temat funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych Kancelaria Prezydenta RP zamówiła cztery opinie, tj.:

- e) Ekspertyzę naukową (opinię) w zakresie: projektu z dnia 23.01.2011 Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych;
- f) Opinię do projektu „ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych” w zakresie dotyczącym zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

- g) Opinię prawną dotyczącą projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.;
- h) Opinię o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

W odpowiedzi z dnia 4 stycznia 2016 r. Organ poinformował Uczestnika, że opinie te zostały sporządzone **przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego i skierowaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, które miało miejsce w dniu 11 marca 2011 r.** Trzeba przy tym dodać, że opinie te mając jedynie charakter poznawczy nie odnosiły się wprost do przyszłych działań i zamierzeń Prezydenta RP dotyczących oceny przekazanej mu do podpisu ustawy z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Opinie te zgodnie z wytycznymi interpretacyjnymi, wyrażonymi przez Naczelny Sąd Administracyjny przedstawionymi w wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r. (*sygn. akt I OSK 2130/11*) nie posiadają waloru informacji publicznej w sytuacji, w której nie dotyczą konkretnego aktu będącego przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Są natomiast dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą ale nie muszą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym.

Organ, kierując się wytycznymi Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionymi w wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r. (*sygn. akt I OSK 2130/11*), zwrócił się do Uczestnika o dookreślenie wniosku poprzez wskazanie, w stosunku do których opinii i ekspertyz Uczestnik domaga się dostępu do imion i nazwisk ich autorów. W piśmie z dnia 15 stycznia 2016 r., skierowanym do Organu, Uczestnik doprecyzował swój wniosek wskazując, że domaga się udostępnienia imion i nazwisk autora/autorów w odniesieniu do wszystkich ekspertyz i opinii, których nieudostępnienie było przedmiotem postępowania, zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2011 r., *sygn. akt I OSK 2130/11*.

W odniesieniu do pisma Uczestnika z dnia 15 stycznia 2016 r. Organ pismem z dnia 25 stycznia 2016 r. poinformował Uczestnika, że żądane dane w postaci imion i nazwisk autorów wskazanych przez Organ w piśmie z dnia 4 stycznia 2016 r. nie stanowią w świetle wytycznych interpretacyjnych zawartych w powyżej wskazanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i tym samym brak jest podstaw do ich udostępnienia.

W dniu 2 marca 2016 r. wpłynęła do Organu, wniesiona przez Uczestnika skarga na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W skardze tej Uczestnik zarzucił Organowi naruszenie:

1. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną granicę prawa do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione ograniczenia tego prawa,
2. Art. 61 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, poprzez błędne przyjęcie przez Kancelarię Prezydenta RP, że przedmiotem złożonego przez Skarżącego wniosku nie było udostępnienie „informacji publicznej”,
3. Art. 1 ust. 1 ustawy, w zakresie, w jakim stanowi o tym, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, poprzez nieprawidłowe przyjęcie przez Kancelarię Prezydenta RP, że przedmiotem złożonego przez Skarżącego wniosku nie było udostępnienie „informacji publicznej”,
4. Art. 13 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak, niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, poprzez brak udostępnienia informacji publicznej we wskazanym terminie.

W wyniku rozpoznania skargi Uczestnika, w dniu 5 stycznia 2017 r. został wydany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrok, w którym Sąd ten zobowiązał Kancelarię Prezydenta RP do rozpoznania wniosku Bartosza Wilka z dnia 16 grudnia 2015 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Uzasadnienie zarzutów skargi kasacyjnej

Istotną niniejszej sprawy jest dokonanie oceny, czy dane w postaci imienia i nazwiska autorów opinii i ekspertyz zamówionych, w celu poszerzenia wiedzy Prezydenta RP na temat funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, które Kancelaria Prezydenta RP zamówiła

przed wszczęciem postępowania legislacyjnego w Sejmie, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 u.d.i.p.

W zaskarżonym wyroku z dnia 5 stycznia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wypowiedział się w tej sprawie twierdząco, dzieląc stanowisko Uczestnika zaprezentowane w skardze na bezczynność Organu. Zdaniem Skarżącego kasacyjnie ocena prawna dokonana przez Sąd i zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie zasługuje za aprobatę z powodów wskazanych poniżej.

Ad 1

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd wyróżnił dwa aspekty sprawy. Jako pierwszy, mający jak się wydaje podstawowe znaczenie dla podjętego w sprawie rozstrzygnięcia, został wskazany aspekt dotyczący tego, że „autorzy opinii/ekspertyz przygotowanych dla organu administracji publicznej (podmiotu publicznego), są stronami umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami realizującymi zadania publiczne. Zatem, na co zasadnie zwrócił uwagę skarżący i uczestnik postępowania, osoby takie muszą się liczyć z ujawnieniem swych personaliów”. Na poparcie postawionej tezy Sąd przywołał poglądy doktryny i judykatury zgodnie z którymi dominuje pogląd o konieczności udostępniania informacji publicznej w postaci umów cywilnoprawnych wraz z danymi osobowymi podmiotów otrzymujących zapłatę ze środków publicznych. Sąd uznał, że osoba fizyczna zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia zachowa prawo do prywatności.

Odnosząc się to powyższych twierdzeń Sądu podkreślić należy, przede wszystkim to, przedmiotem żądania Uczestnika wyrażonym we wniosku z dnia 21 grudnia 2015 r. było udostępnienie imion i nazwisk autorów opinii/ekspertyz sporządzonych w sprawie wskazanej we wniosku, nie zaś wskazanie stron umów cywilnoprawnych zawartych w związku z przygotowaniem tych opinii. Rozważania dotyczące skutków, jakie wywołuje w sferze prywatności osoby fizycznej zawarcie przez nią umowy cywilnoprawnej z podmiotem publicznym, są w tej sprawie zupełnie nieadekwatne z punktu widzenia żądania wniosku Uczestnika.

Pan Bartosz Wilk domagał się udostępnienia danych w postaci imion i nazwiska autorów opinii/ekspertyz. Przedmiotem tego żądania nie były zatem żadne informacje dotyczące umów cywilnoprawnych zawartych w związku z zamówieniem tych opinii. Wniosek nie dotyczył, ani wskazania stron tych umów, ani ich treści ani też kwot jakie zostały w związku z ich wykonaniem wydatkowane przez Organ. Na różnorodność możliwych żądań dotyczących sprawy opinii/ekspertyz zamawianych przez Organ wskazuje, choćby to, że w chwili obecnej Organ jest w trakcie rozpatrywania innego żądania związanego z ww. opiniami, dotyczącego udostępnienia ich treści.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż bezpodstawnym jest podmiotowe utożsamianie autora opinii z podmiotem, z którym jest zawierana umowa na wykonanie danej opinii. W praktyce Organu nie rzadko zawierane były umowy o dzieło, z różnego rodzaju instytucjami naukowo-badawczymi, których przedmiotem było sporządzenie opinii przez pracowników lub współpracowników danej instytucji. W takiej sytuacji autorem opinii była osoba fizyczna, która ją przygotowała, natomiast stroną umowy cywilnoprawnej była osoba prawna, która przyjmowała na siebie zobowiązanie przygotowania opinii w ramach swojej działalności.

W niniejszej sprawie kwestia umowy zawartej w związku z przygotowaniem wskazanych opinii, w tym danych w postaci stron tej umowy, jej przedmiotu czy wynagrodzenia, nie była przedmiotem żądania, wobec czego nie była też przedmiotem rozpoznania przez Organ.

Brak jest wobec tego uzasadnienia do uznania przez Sąd, jako jednej z podstaw swojego rozstrzygnięcia, tezy o zasadności ujawniania stron umów cywilnoprawnych zawartych w związku z przygotowaniem wskazanych opinii/ekspertyz skoro kwestia danych stron umów nie była objęta zakresem sprawy i wobec tego nie powinna być przedmiotem rozstrzygnięcia podjętego przez Sąd.

Zaznaczyć jednocześnie należy, iż kwestia udostępniania danych osobowych stron umów cywilnoprawnych rozstrzygana jest na innej płaszczyźnie tj. uznaje się, że informacje dotyczące tego, z kim podmiot publiczny zawarł umowę cywilnoprawną stanowią informacje publiczne, natomiast ich udostępnienie może być ewentualnie ograniczone w przypadku, w którym zachodzą przesłanki z art. 5 u.d.i.p.

Drugi aspekt sprawy, który został wyraźnie zaznaczony przez Sąd odnosi się do problematyki oceny czy opinie/ekspertyzy, których elementem jest oznaczenie ich autora, są informacją

publiczną w rozumieniu art. 1 u.d.i.p., czy też nie. Sąd stanął na stanowisku, że personalia autora opinii są również ważne jak wywód w niej zawarty i są niejako dopełnieniem stanowiska wyrażonego w opinii. Jak się wydaje Sąd nie podważa stanowiska Organu, że imię i nazwisko autora opinii traktować należy jako immamentną część tej opinii.

Sąd dokonał oceny przedmiotowych opinii opierając się na wydanym w sprawie udostępnienia tych opinii prawomocnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 2130/00). Ocena ta została jednakże dokonana na podstawie wybranych fragmentów wskazanego orzeczenia, w sposób nie oddający istoty wyroku NSA. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazano, cytując powyższy wyrok NSA, że *„jednak opinie i ekspertyzy jeżeli dotyczyły projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych są niewątpliwe informacją publiczną w rozumieniu art. 1 u.d.i.p., odnoszą się bowiem do „sprawy publicznej”, jaką jest kwestia przyszłych świadczeń emerytalnych i proponowanego kształtu aktu prawnego”*.

Sąd wybierając ten fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wybierając kolejne fragmenty z tego wyroku dąży do uzasadnienia tezy, zgodnie z którą:

- NSA w swym orzeczeniu uznał przedmiotowe opinie i ekspertyzy za materiały urzędowe, co ma jak sądzi Organ być argumentem przemawiającym za uznaniem ich za informację publiczną;

- nie można twierdzić, że zamówione opinie i ekspertyzy miały jedynie charakter poznawczy, skoro dotyczyły projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.,

- nie można twierdzić, że przedmiotowe opinie nie posłużyły Prezydentowi do podjęcia decyzji w sprawie skorzystania z jego prerogatyw skoro były one na pewno przydatne albowiem dotyczyły konkretnego projektu.

Podsumowaniem uzasadnienia stanowiska Sądu jest stwierdzenie, że stanowisko to koresponduje z oceną NSA *„iż opinie i ekspertyzy jeżeli dotyczyły jeżeli dotyczyły projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych są niewątpliwe informacją publiczną w rozumieniu art. 1 u.d.i.p.”*.

W ocenie Skarżącego kasacyjnie doszło do całkowitego wypaczenia oceny, jaką przyjął w sprawie przedmiotowych opinii i ekspertyz Naczelny Sąd Administracyjny. W przedmiotowej

sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 27 stycznia 2012 r., NSA wypowiedział się odnośnie tożsamesgo żądania, z żądaniem zawartym we wniosku Uczestnika tego postępowania. Dokonując oceny tych samych opinii i ekspertyz, z którymi spotykamy się w niniejszym postępowaniu Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że:

- NSA nie podziela poglądu Sądu I instancji, że wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w posiadaniu Kancelarii Prezydenta RP, w tym również wszystkie opinie prawne i ekspertyzy, stanowią informację publiczną,

- opinie te nie są informacją publiczną jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego,

- odmiennie należy ocenić ekspertyzy i opinie dotyczące konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa już proces legislacyjny,

- proces legislacyjny na etapie jego trwania przed Sejmem i Senatem jest jawny dla opinii publicznej a opinie i ekspertyzy są dla niej dostępne,

- opinie i ekspertyzy jeżeli dotyczyły projektu co do którego trwa proces legislacyjny są informacją publiczną.

Organ poinformował Uczestnika, zgodnie z wytycznymi wskazanymi w wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., jakie opinie i ekspertyzy posiada w sprawie dotyczącej zmian niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. W związku z tym, że opinie te były zamawiane i sporządzane przed wniesieniem projektu *ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* do Sejmu, które to wniesienie miało miejsce 11 marca 2011 r., Organ w świetle wytycznych wskazanych w przywołanym wyroku NSA poinformował Uczestnika, że informacje stanowiące przedmiot jego żądania nie stanowią informacji publicznej.

Dodać należy również, że przedmiotowe opinie i ekspertyzy były również przedmiotem postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2014 r. (sygn. akt I OSK 118/14). W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził, że „Zasadniczo opinie, analizy, ekspertyzy dotyczące projektu ustawy, gromadzone przez organ i opracowywane na jego zlecenie, posiadają walor informacji publicznej, gdy dotyczą konkretnego projektu, co do którego wszczęty został proces ustawodawczy (został przesłany do marszałka Sejmu). Taki projekt ma walor oficjalności i jest propozycją podmiotu, który ma prawo inicjatywy ustawodawczej. Tym samym wszystkie

odnoszące się do niego opinie dotyczą sprawy publicznej, jaką jest kształt ustanawianego prawa. Zwrócić przy tym należy uwagę, że podmiotem zobowiązanym do udostępnienia takich opinii będzie podmiot zlecający takie opinie w związku z wykonaniem określonej czynności konwencyjnej, prawnie doniosłej takiej jak wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej, czytanie ustawy w Sejmie, czy rozpatrzenie ustawy przez Senat. Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych została uchwalona z inicjatywy Rady Ministrów, a nie Prezydenta, co, w świetle powyższego, oznacza, że Prezydent powinien udostępnić opinie, ekspertyzy dotyczące, przekazanej mu przez Marszałka Sejmu, ustawy do podpisu. Mając na względzie powyższe rozważania Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że nie wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w posiadaniu Prezydenta RP (Kancelarii Prezydenta), w tym opinie prawne i ekspertyzy, stanowią informację publiczną. Zasadniczo przy podejmowaniu tego rodzaju aktu urzędowego, jak akt promulgacji, Prezydent powinien mieć pewien zasób wiedzy, co przedmiotu przekazanej mu do podpisania ustawy. Jednakże ze względu na ogromną różnorodność uchwalanego prawa, może on korzystać z opinii ekspertów. Na pewno informację publiczną stanowią te opinie i ekspertyzy, które zostały sporządzone dla Prezydenta i mają związek z promulgacją przez niego ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Nie jest natomiast uprawniony do udostępniania "wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych" na temat tej ustawy, jak również ekspertyz i opinii prawnych dotyczących projektu tej ustawy."

Stanowisko Organu w niniejszej sprawie było zatem oparte na wskazanych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na poglądach doktryny i judykatury dotyczących zakresu pojęcia „informacja publiczna”.

Skarżący kasacyjnie pragnie wskazać, że zdefiniowane w art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej pojęcie „*informacji publicznej*”, interpretowane w świetle art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest wprawdzie pojęciem pojemnym i szerokim, jednakże z całą pewnością nie obejmuje wszystkich informacji (w postaci wszystkich materiałów i dokumentów) o sprawach publicznych posiadanych przez organy władzy.

Otóż informację publiczną stanowią tylko dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne lub postulatywne (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 stycznia 2004 roku, sygn. akt II SA/Ka 2633/03). W związku z tym za informację publiczną nie uznaje się dokumentów w postaci opracowań dotyczących systemu prawa lub wycinka tego systemu, dokumentów zawierających uwagi sformułowane na tle danej regulacji prawnej oraz postulatów w tym zakresie. Z kolei w wyroku z dnia 8 czerwca 2006 roku w sprawie o sygn. akt IV SAB/Po 9/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyłączył z zakresu przedmiotowego ustawy dokumenty i materiały niewykorzystane wprost w danym postępowaniu prowadzonym przez organ. W uzasadnieniu powołanego orzeczenia Sąd stwierdził ponadto, że informacji publicznej nie stanowią materiały będące podstawą do licznych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu, które nie przybrały zinstytucjonalizowanych kształtów. Wreszcie, w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 roku w sprawie o sygn. akt I OSK 7 89/09 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że nie każda opinia prawna, nawet sporządzona bezpośrednio przez organ administracji, jest informacją publiczną. O tym, czy taka opinia podlega udostępnieniu w trybie ustawy o informacji publicznej, decyduje bowiem cel, w jakim została ona sporządzona.

Przedstawiony powyżej pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego rozwinął następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 roku w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 282/10, stwierdzając w uzasadnieniu tego orzeczenia, że aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, musi ona odnosić się do sfery faktów. W ocenie Sądu *„konieczne jest więc to, aby informacja taka zawierała dane odnoszące się do istniejącego już stanu rzeczy i do czynności dokonanych już przez organ czy strony postępowania. (...) Informacja publiczna nie może również odnosić się do sytuacji czysto hipotetycznych, które nie wiadomo, czy zaistnieją. Takie okoliczności nie stanowią bowiem faktów, a ewentualnie sferę zamierzeń.”*

W dalszej części uzasadnienia Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał również, że opinia prawna nie jest równoznaczna z działaniem podjętym przez organ. W oparciu o taką opinię, organ dopiero podejmuje decyzję odnośnie swojego postępowania w przyszłości. Stąd więc, gdyby nawet przyszłe postępowanie organu było zgodne z konkluzjami zawartymi w opinii prawnej, to nie spowoduje to nabycia przez tę opinię waloru informacji publicznej. W chwili bowiem jej sporządzania organ nie podjął jeszcze żadnych kroków faktycznych, zaś sama opinia nie miała charakteru nakazu dla organu określonego zachowania.

Z punktu widzenia powołanego wyżej orzecznictwa, istotne w niniejszej sprawie jest to, że zlecone przez Prezydenta RP opinie odnoszące się do materii związanej z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, zostały zamówione w dniu 22 lutego 2011 roku – z terminem wykonania do dnia 25 lutego 2011 roku oraz do dnia 2 marca 2011 roku. Opinie te zostały wykonane w terminie. W związku z powyższym, przedmiotowe opracowania zostały wykonane nie tylko przed uchwaleniem ustawy z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, ale nawet przed dniem wpływu projektu tej ustawy do Sejmu (co nastąpiło dopiero w dniu 11 marca 2011 roku). Co za tym idzie, w momencie sporządzenia przedmiotowych opinii nie było wiadomo, czy projekt ustawy w ogóle zostanie wniesiony do Sejmu. Z powyższego wynika zatem, że celem sporządzenia opinii była potrzeba głębszego zapoznania się z istniejącym systemem ubezpieczeń społecznych, w kontekście zamierzeń rządowych dotyczących wprowadzenia zmian w tym systemie. Opinie te nie dotyczą natomiast ustawy z dnia 25 marca 2011 roku, a w każdym razie nie w kształcie, w jakim została ona ostatecznie przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu przez Marszałka Sejmu. Co więcej, przedmiotowe opracowania nie odnoszą się również do projektu tejże ustawy, albowiem zostały one sporządzone przed dniem skierowania go do Sejmu, tj. przed dniem 11 marca 2011 roku, po której to dacie był on przedmiotem dalszych prac parlamentarnych.

Należy mieć nadto na uwadze, że skierowane do Prezydenta RP przez podmioty prywatne opinie i analizy odnoszące się do materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych stanowią z jednej strony opracowania dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych, bądź wycinka tego systemu, a z drugiej strony – są to jurydyczne rozważania autorów dotyczące możliwego kierunku wykładni prawa oraz stosowania danej regulacji w przyszłości. Opinie te wyrażają również osobiste poglądy autorów w kwestii ewentualnej zasadności wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego lub przedstawienia Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia. Poglądy i wnioski autorów poszczególnych opinii są przy tym w wielu przypadkach rozbieżne lub niejednoznaczne. Opinie te mają, co oczywiste, walor poznawczy, jednakże w stosunku do żadnej z nich nie da się stwierdzić, że dana opinia była dokumentem służącym wprost, bezpośrednio do załatwienia konkretnej sprawy (tymczasem takie właśnie kryteria wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie jako niezbędne do zakwalifikowania danego dokumentu jako stanowiącego informację publiczną). Każde ze

zleconych opinii była przedstawionym Prezydentowi RP głosem w dyskusji, zabranym w ramach ścierania się różnych poglądów i koncepcji dotyczących możliwej przyszłej wykładni i potencjalnych skutków regulacji. Natomiast decyzja Prezydenta RP dotycząca losów przedstawionej mu do podpisu ustawy nie ostała oparta na jednej, dwóch lub większej ilości tychże opinii, ani też nie była ich wypadkową. Tym bardziej, że – jak zostanie to wykazane w dalszej części niniejszej skargi – istota prerogatywy prezydenckiej zasadza się właśnie na tym, że skorzystanie z niej ma zawsze podstawę wyłącznie we własnym uznaniu oraz osobistym przeświadczeniu Prezydenta RP co do celowości i konieczności zrobienia użytku z przyznanej mu kompetencji.

Reasumując zatem, zlecone przez Prezydenta RP i sporządzone przez podmioty prywatne analizy, opinie i opracowania w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych nie stanowią – w okolicznościach niniejszej sprawy – informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o informacji publicznej.

Ad 2

Zdaniem Skarżącego kasacyjnie wniosek Uczestnika o udostępnienie przedmiotowych opinii i ekspertyz nie znajduje oparcia w przepisach art. 61 Konstytucji oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej również i z tej przyczyny, że opinie prawne wskazane Uczestnikowi w piśmie z dnia 4 stycznia 2016 r. nie są - w okolicznościach przedmiotowej sprawy – objęte pojęciem „informacji publicznej”, natomiast stanowią elemente niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich.

Pojęcie „informacji publicznej” wyznacza zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej. Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy, informacja publiczna jest definiowana jako „każda informacja o sprawach publicznych”. Poszczególne kategorie informacji publicznej zostały wskazane ponadto w art. 6 ustawy, który jednak nie tworzy zamkniętego katalogu takich informacji – a tym samym - nie określa ostatecznie zakresu ww. pojęcia. Ustawowa definicja informacji publicznej jest, jak podkreśla się powszechnie w doktrynie, wysoce nieprecyzyjna. Niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa zarzucają tej definicji nawet błąd logiczny w postaci „ignotum per ignotum”. W związku z tym, konkretyzacja zakresu przedmiotowego ustawy następuje również na gruncie praktyki orzeczniczej.

Pierwsza ogólna konkluzja wynikająca z analizy istniejącego orzecznictwa prowadzi do wniosku, że zdefiniowane w art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ustawy pojęcie „informacja publiczna”, interpretowane w świetle art. 61 Konstytucji jest pojęciem, co prawda pojemnym i szerokim, jednakże z całą pewnością nie obejmuje wszelkich informacji (w postaci wszystkich materiałów i dokumentów) posiadanych przez organ władzy. Informację publiczną stanowią dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne lub postulatywne. W ocenie Skarżącego kasacyjnie, opinia prawna - zawierająca informacje, które mogły ale nie musiały zostać wykorzystane przez organ w przyszłości, w celu zainicjowania określonego postępowania – nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy. Tym samym opinie prawne sporządzone np. w celu zbadania zasadności zainicjowania przez organ określonego postępowania nie są objęte zakresem ustawy.

Wskazane w sprawie opinie odnoszące się do materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych stanowią z jednej strony opracowania dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych bądź wycinka tego systemu, a z drugiej strony – są to jurydyczne rozważania autorów dotyczące możliwego kierunku wykładni prawa oraz stosowania danej regulacji w przyszłości. Opinie te wyrażają również osobiste poglądy autorów w kwestii ewentualnej zasadności wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego bądź przedstawienia Sejmowi RP ustawy do ponownego rozpatrzenia. Poglądy i wnioski autorów opinii są przy tym w wielu przypadkach rozbieżne lub niejednoznaczne. Opinie te mają, co oczywiste, walor poznawczy, jednakże w stosunku do żadnej z nich nie da się stwierdzić, że była dokumentem służącym wprost, bezpośrednio do załatwienia konkretnej sprawy (a takie kryteria wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie jako niezbędne do zakwalifikowania dokumentu, opinii do kategorii informacji publicznej). Każda z opinii była, przedstawionym Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, głosem w dyskusji, w ramach ścierania się różnych poglądów i koncepcji dotyczących możliwej przyszłej wykładni i potencjalnych skutków ewentualnej regulacji w przedmiotowej materii. Natomiast decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca losów przedstawionej Mu do podpisu ustawy nie została oparta na jednej, dwóch itd. z przedstawionych Mu opinii, nie była też wypadkową tych opinii, gdyż zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jako realizacja prerogatywy prezydenckiej miała podstawę w osobistym przeświadczeniu, własnym uznaniu Prezydenta co do celowości i konieczności skorzystania z jednej z przyznanych Mu - na mocy Ustawy Zasadniczej - kompetencji.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt. I OSK 2130/11 rozpatrując sprawę dotyczącą udostępnienia opinii prawnych i ekspertyz będących przedmiotem niniejszej sprawy wskazał że: „Prezydent RP jest podmiotem biorącym udział w procesie legislacyjnym. Art. 122 Konstytucji daje mu różnorodne uprawnienia. Prezydent może bowiem ustawę podpisać, skierować do Trybunału Konstytucyjnego lub przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji osoba sprawująca ten urząd powinna mieć pewien zasób wiedzy co do dziedziny czy przedmiotu, którego uchwalone akty prawne dotyczą. Może w związku z tym, ze względu na ogromną różnorodność uchwalanego prawa korzystać z opinii ekspertów. Opinie te 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. Trzeba przy tym dodać, że opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian.”

Naczelny Sąd Administracyjny uznał na słuszny pogląd przedstawiony przez Organ, że opinie i ekspertyzy, w sytuacji, w której mają one jedynie charakter poznawczy a ponadto nie dotyczą konkretnej ustawy przekazanej Prezydentowi RP do podpisu, mają jedynie walor dokumentu wewnętrznego.

Mając na względzie przedstawiony powyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Organ stoi na stanowisku, że jeżeli opinie wskazane przez Organ w piśmie z dnia 4 stycznia 2016 r. nie stanowią informacji publicznej albowiem miały one jedynie walor ogólnopoznawczy to charakteru informacji publicznej nie miały również dane w postaci imion i nazwisk autorów tych opinii stanowiące integralną część tych opinii.

Ad 3

Zdaniem Skarżącego kasacyjnie należy zwrócić uwagę na specyfikę czynności podejmowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stosownie do art. 122

Konstytucji. Zgodnie z art. 122 ust. 1 Ustawy Zasadniczej „po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Konstytucji Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej”. W doktrynie przyjmuje się, że „kompetencja głowy państwa do podpisywania ustaw należy do tradycyjnych rozwiązań przyjmowanych zarówno w systemie prezydenckim jak i parlamentarnym. Historycznych konotacji tej instytucji należy poszukiwać w monarchii konstytucyjnej, która pojmowała sankcję monarchy jako konieczny warunek dojścia do skutku ustawy. Przez sankcję ustawodawczą rozumiano akceptację projektu ustawy przez zwierzchnika państwa, nadanie mu mocy prawnej. Podpisanie ustawy powodowało przeobrażenie projektu aktu prawnego w ustawę. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej uchwalenie ustawy przez Sejm i Senat nie kończy postępowania ustawodawczego, gdyż po stronie Marszałka Sejmu powstaje obowiązek przedstawienia ustawy Prezydentowi do podpisu. Konstytucja nie określa, w jakim terminie od momentu zakończenia postępowania legislacyjnego w Sejmie i Senacie Marszałek ma przekazać ustawę Prezydentowi, niemniej w piśmiennictwie przyjmuje się, że powinno to nastąpić niezwłocznie (tak: Anna Chorążewska „Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.).

W doktrynie zaznacza się również, że podpisanie ustawy przez Prezydenta jest jednym z konstytucyjnych wymagań dojścia do skutku ustawy, będąc odpowiednikiem analogicznej czynności głów innych państw określonej, jako „promulgacja”. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni (a przypadku ustawy uchwalonej w trybie pilnym oraz ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym – w ciągu 7 dni), od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 2, art. 123 ust. 3 oraz art. 224 ust. 1 Konstytucji). W myśl art. 122 ust. 3 Konstytucji, przed podpisaniem ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Ponadto stosownie do art. 122 ust. 5 Konstytucji, jeśli Prezydent nie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego we wskazanym powyżej trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (weto ustawy). Zarówno podpisanie ustawy jak i wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej albo skierowanie ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, stanowią, stosownie do art. 144 ust. 3 Konstytucji, prerogatywy Prezydenta. Prawna natura tych czynności jest w doktrynie ujmowana następująco: „kompetencje zwolnione spod wymogu

kontrasygnaty podejmowane są przez Prezydenta swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji” (komentarz do art. 144 ust. 3 Konstytucji – Paweł Sarnecki [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001).

Podkreśla się również, że prerogatywy to „atrybuty”, „uprawnienia osobiste” głowy państwa będące wyrazem autonomicznej i dyskrecjonalnej sfery działania głowy państwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w piśmiennictwie wskazuje się, że podjęcie decyzji o odmowie podpisania ustawy i skierowaniu jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (weto ustawy) albo o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności, pozostaje w sferze politycznego uznania Prezydenta. Wyrazem tego jest przykładowo powszechnie dopuszczona obecnie możliwość w zasadzie nieskrępowanego wycofania przez Prezydenta zarówno weta jak i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (m.in. komentarz do art. 122 Konstytucji – Leszek Garlicki [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001).

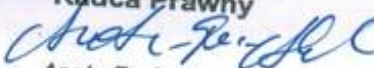
Stosownie do wyżej przywoływanego art. 122 Konstytucji procedowanie z uchwaloną przez Sejm i Senat ustawą odbywa się w następującym trybie: Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi uchwaloną ustawę do podpisu, kierując do Niego oficjalne, urzędowe pismo wraz z załączonym do pisma tekstem ustawy. Następnie Prezydent w terminie 21 (lub 7) dni podpisuje ustawę – kierując za pismem przewodnim, tekst podpisanej ustawy wraz z postanowieniem o zarządzeniu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej do Prezesa Rady Ministrów. W przypadku podjęcia decyzji o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent nie podpisuje ustawy tylko kieruje do Trybunału Konstytucyjnego, wraz z pismem przewodnim, wniosek o zbadanie, w trybie kontroli prewencyjnej zgodności ustawy z Konstytucją, zawierający elementy wymagane dla pisma procesowego tego typu.

W sytuacji skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, Prezydent nie podpisuje ustawy tylko kieruje na ręce Marszałka Sejmu wraz z pismem przewodnim, umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. Innej procedury w tym zakresie Konstytucja ani ustawy szczegółowe nie przewidują. W szczególności Konstytucja ani inne przepisy prawa w żaden sposób nie wyznaczają i nie określają charakteru i zakresu oceny ustawy dokonywanej przez Prezydenta. Gdy Prezydent uzna, że w jego osobistym

przeświadczeniu, skorzystanie z prerogatyw w postaci skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego lub jej zawetowania, nie jest w określonej sytuacji celowe, Konstytucja nakłada na niego bezwzględny obowiązek podpisania ustawy. Jest to czynność niejako automatyczna, będąca wynikiem nieskorzystania z osobistych atrybutów, należących, jak wyżej wskazano do autonomicznej i dyskrecyjnej sfery działania Prezydenta. Z powyższego wyraźnie i dobitnie wynika, że Prezydent korzysta z prerogatyw na podstawie osobistego rozeznania, kierując się własnym uznaniem, wykonując uprawnienia dyskrecyjne, a nie po zasięgnięciu lub na podstawie opinii/ekspertyz prawnych.

Z tego względu realizacja wniosku Uczestnika, złożonego do Organu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie była możliwa.

Z uwagi na powyższe wnoszę jak na wstępie.

Radca Prawny

Aneta Frań-Adamek

Załączniki:

1. 1 odpis skargi kasacyjnej,
2. Dokumenty stanowiące pełnomocnictwo,
3. dowód uiszczenia wpisu.