

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4  
WYDZIAŁ II  
tel. (0-22) 553-70-70, 553-70-71, 553-78-86

Dnia **18 października 2011 r.**  
Sygn. akt **II SAB/Wa 193/11**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**Szymon Osowski**  
**Pełnomocnik Stowarzyszenia Liderów**  
**Lokalnych Grup Obywatelskich**

**ul. Ursynowska 22/2**  
**02- 605 Warszawa**

## **DORĘCZENIE ODPISU SKARGI KASACYJNEJ**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 14 października 2011 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi uczestnika postępowania - odpis skargi kasacyjnej z dnia 10 października 2011 r. wniesionej przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej od wyroku z dnia 03 sierpnia 2011 r. w sprawie ze skargi Fundacji ePaństwo na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie dostępu do informacji publicznej.

Iwona Cichocka

*Cichocka*  
starszy inspektor sądowy

### **POUCZENIE**

1. Strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie czternastu dni od doręczenia jej odpisu skargi kasacyjnej (art. 179 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
2. Odpowiedź na skargę kasacyjną winna być złożona do Sądu z odpisami dla każdego z wnoszących skargę kasacyjną. Odpisem pisma jest każdy dalszy jego egzemplarz, zgodny z oryginałem. Mogą to być uwierzytelnione (poświadczony za zgodność z oryginałem): kopie maszynowe, fotokopie bądź uwierzytelniony wydruk poczty elektronicznej.



**ODPIS**

**Nowosielski Gotkowicz i partnerzy, Adwokaci i Radcy Prawni**

ul. Targ Drzewny 3/7, 80-886 Gdańsk, tel. [058] 346 27 56, 305 29 75, fax 305 28 55, www.ng.gda.pl, office@ng.gda.pl

000

Gdańsk, dnia 10 października 2011 roku

**Naczelnny Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Warszawie**

**Wydział II**

ul. Jasna 2/4

00 - 013 Warszawa

**Skarżący: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej  
Polskiej**

**reprezentowana przez:**

adwokata Romana Nowosielskiego

**Uczestnik: Fundacja ePaństwo**

sygn. akt Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

II SAB/Wa 193/11

wpis stały:

100,00 zł

**SKARGA KASACYJNA**

**OD WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE**

**Z DNIA 3 SIERPNIĄ 2011 ROKU, SYGN. AKT II SAB/WA 193/11**

W imieniu Skarżącego, powołując się na załączone pełnomocnictwo, na podstawie art. 173 § 1 i 2 w zw. z art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 roku Nr 153, poz. 1270, z późn. zm. – w dalszej części skargi kasacyjnej jako: ppsa), **zaskarżam** wyżej wskazany

**Partnerzy:**

adw. Roman Nowosielski, adw. Bogusław Gotkowicz, r. pr. Monika Tarnowska, adw. Michał Sowiński, adw. Maciej Śledź, adw. Krzysztof Szocik

konto: ING Bank Śląski: 54 1050 1764 1000 0022 6350 2813, NIP: 588-002-15-91

MEMBER OF

**IIUDIClink**

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2011 roku, sygn. akt II SAB/Wa 193/11, doręczony Skarżącemu w dniu 12 września 2011 roku,

**w całości,**

**zarzucając mu:**

**1)** 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483, z późn. zm., w dalszej części skargi kasacyjnej jako: Konstytucja) w zw. z **art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1** ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 roku Nr 112, poz. 1198, z późn. zm., w dalszej części skargi kasacyjnej jako: ustawa o informacji publicznej), **w wyniku czego** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku, tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią informację publiczną,

**względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut formułuję w następujący sposób:**

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie **art. 149 § 1 ppsa** w zw. z **art. 61 ust. 1 i 2** Konstytucji oraz w zw. z **art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1** ustawy o informacji publicznej poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej.

**2)** 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** oraz **art. 64 ust. 1 i 2** Konstytucji w zw. z **art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1** ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z **art. 1 ust. 1 i 4, art. 17, art. 78 – 79, art. 116 ust. 1 i 117 ust. 1** ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2006 roku Nr 90, poz. 631, z późn. zm., w dalszej części skargi kasacyjnej jako: prawo

autorskie), **w wyniku czego** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zakres danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku, tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią informację publiczną, pomimo, iż są przedmiotem ochrony prawa autorskiego (a ich udostępnienie stanowi naruszenie prawa),

**względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut formułuję w następujący sposób:**

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie **art. 149 § 1 ppsa** w zw. z **art. 61 ust. 1 i 2** oraz **art. 64 ust. 1 i 2** Konstytucji oraz w zw. z **art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1** ustawy o informacji publicznej oraz w zw. z **art. 1 ust. 1 i 4, art. 17, art. 78 – 79, art. 116 ust. 1 i 117 ust. 1** prawa autorskiego poprzez bezpodstawne zobowiązanie Skarżącego kasacyjnie do rozpatrzenia wniosku Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, iż dane te stanowią przedmiot ochrony prawa autorskiego, co wyłącza możliwość ich kwalifikowania jako informacji publicznej.

- 3)** 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 zakres danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku, tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią informację publiczną, pomimo, iż są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich,

**względnie, z ostrożności procesowej, powyższy zarzut formułuję w następujący sposób:**

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie **art. 149 § 1 ppsa** 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 Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, iż dane te są elementem niezinstytucjonalizowanego postępowania mieszczącego się w ramach prerogatyw prezydenckich.

- 4) 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 zakres danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku, tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku 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 formułuję w następujący sposób:**

naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie **art. 149 § 1 ppsa** 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 Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku w wyniku bezpodstawnego uznania, że w odniesieniu do zakresu danych objętych wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku znajduje zastosowanie ustawa o informacji publicznej, pomimo, iż udostępnienie tych danych stanowi prerogatywę prezydencką (skoro sama decyzja określona w **art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9** Konstytucji stanowi prerogatywę prezydencką, to tym bardziej prerogatywę taką stanowi udostępnienie materiałów służących do podjęcia takiej decyzji).

**Z daleko posuniętej ostrożności procesowej, na wypadek uznania powyższych zarzutów za nieuzasadnione, wnoszę o przedstawienie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, w trybie art. 193 Konstytucji, następujących pytań prawnych:**

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

**Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 185 § 1 ppsa, wnoszę o:**

- I. uchylenie zaskarżonego wyroku **w całości** i przekazanie sprawy **w całości** do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
- II. zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

#### **UZASADNIENIE**

Istotą niniejszej sprawy jest dokonanie oceny, czy analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej.

W zaskarżonym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie udzielił na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej, podzielając stanowisko zajmowane w sprawie przez Uczestnika postępowania.

Zdaniem Skarżącego kasacyjnie, ocena prawna dokonana przez Sąd i zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jest błędna i nie zasługuje na aprobatę – z przyczyn opisanych poniżej.

**ad. 1**

**NIEZASADNE ZAKWALIFIKOWANIE WNIOSKOWANYCH DANYCH JAKO OBJETYCH USTAWĄ O INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Skarżący w pełni podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko w zakresie tego, że danych objętych zakresem wniosku Fundacji ePaństwo nie można zaliczyć do kategorii informacji publicznych. Jak już wcześniej zostało wskazane, informację publiczną stanowią wyłącznie dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne czy postulatywne. W konsekwencji zatem materiały mające charakter jedynie pomocniczy przy wypracowywaniu stanowiska organu administracji, będące podstawą do tworzenia koncepcji wewnętrznych i będące wyrazem ścierania się poglądów wewnątrz organu, które nie przybierają żadnej zinstytucjonalizowanej formy i nie przekładają się bezpośrednio na sferę danych obiektywnych i faktów mających znaczenie publiczne, nie mogą być zakwalifikowane jako informacja publiczna i nie podlegają przepisom ustawy o informacji publicznej.

Tytułem przypomnienia wskazać w tym miejscu należy, 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 postulaty 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

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 porządzenia 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 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

## KWESTIA PRAW AUTORSKICH

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku, odwołując się do poglądów wyrażonych w jednym z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazał, że:

*„...informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki będą posiadać także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań **nawet, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu**”.*

Z powyższym rozumowaniem nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim warto wskazać, że w kwestii stosunku praw autorskich do zakresu danych objętych pojęciem informacji publicznej w innych orzeczeniach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zajmował zupełnie inne stanowisko:

*„Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W ich świetle informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. W przepisie tym ustawodawca wskazuje przykładowe wyliczenie, co stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu. Zarówno w orzecznictwie jak i piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (por. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002 r. str. 28 i nast.).*

*Nie jest natomiast informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej informacja, która korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.*

(...)

*Wskazana mapa jako dzieło stanowi więc utwór w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Stosownie zaś do przepisu art. 64 tej ustawy umowa zobowiązująca do przeniesienia autorskich praw majątkowych przenosi na nabywcę, z chwilą przyjęcia utworu (dzieła), prawo do wyłącznego*

korzystania z utworu (dzieła) na określonym w umowie polu eksploatacji, chyba że postanowiono w niej inaczej”.

(wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 roku, sygn. akt II SAB/Wa 58/07).

Zdaniem Skarżącego, prawidłowe jest stanowisko zawarte w cytowanym wyżej wyroku. W pierwszym rzędzie wskazać bowiem należy, że ochrona praw autorskich znajduje umocowanie konstytucyjne. Otóż zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji:

*„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.  
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.”,*

przy czym przez „inne prawa majątkowe” z całą pewnością rozumieć należy m.in. prawa autorskie. Jednocześnie zaś, jak zauważa się w doktrynie:

*„Konstytucyjne prawa podmiotowe (...) **stanowią** zarówno potencjalne źródło kreacji praw podmiotowych, jak i **przed wszystkim wzorzec interpretacyjny zawierający dyrektywy nakazujące przy wykładni prawa cywilnego uwzględniać system zasad konstytucyjnych oraz porządek wartości określonych i definiowanych przez prawa podstawowe**. W tym ujęciu Konstytucja postrzegana jest jako akt normatywny wyznaczający aksjologiczne i treściowe podstawy całego systemu prawa, formułujący system wartości, na którym opiera się porządek prawny, zawierający wiążące zasady prawa wytyczające kierunek interpretacji obowiązujących przepisów oraz kierunek stosowania wyinterpretowanych norm w ramach istniejących luzów decyzyjnych<sup>1</sup>”. W podobnym tonie wypowiadają się również Marek Safjan<sup>2</sup> oraz Sławomira Wronkowska<sup>3</sup>.*

Jak wynika z powyższego, dokonując wykładni przepisów, posiłkować należy się dyrektywami interpretacyjnymi, uwzględniającymi wartości konstytucyjne. Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że nie można dokonywać takiej interpretacji przepisów ustawy o informacji publicznej, która w efekcie godziłaby w podlegające ochronie konstytucyjnej prawa innych podmiotów (tu: autorów zleconych

<sup>1</sup> J. Sadowski, *Konflikt zasad – ochrona dóbr osobistych a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>2</sup> M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, KPP 2002, nr 1, s. 241-242.

<sup>3</sup> S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Pip 2001, nr 9, s. 4-5.

opinii). Dodatkowo naruszenie praw autorskich wiąże się z odpowiedzialnością na gruncie cywilnoprawnym oraz karnoprawnym. Nie można więc tak, jak uczynił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zignorować kontekstu ochrony prawnoautorskiej przy wykładni pojęcia informacji publicznej. Uwzględniając ten kontekst należy dojść do konkluzji, że nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o informacji publicznej informacja, która korzysta z ochrony na gruncie prawa autorskiego.

Za tym, iż dane podlegające ochronie prawnoautorskiej nie mogą być równocześnie uznane za informację publiczną podlegającą udostępnieniu, przemawia w szczególności względ na art. 17 prawa autorskiego, zgodnie z którym – jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, twórcy przysługuje wyłączne prawo do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu. Nie ulega wątpliwości, że odrębnymi polami eksploatacji utworu (tutaj: opinii prawnych sporządzonych na zlecenie Prezydenta RP) jest m.in. jego powielanie i rozpowszechnianie. Tymczasem udostępnienie Uczestnikowi żądanych przezeń danych oznaczałoby *de facto* konieczność, po pierwsze, właśnie ich skopiowania, po drugie zaś, ich wydanie (rozpowszechnienie). W świetle powyższego oczywiste staje się, że uwzględnienie wniosku Uczestnika o udostępnienie mu opinii zleconych przez Prezydenta RP – bez względu na fakt, iż stanowią one przedmiot ochrony prawa autorskiego – byłoby równoznaczne z korzystaniem z tychże danych w sposób naruszający wyłączne uprawnienia ich twórców.

W świetle powyższego, przyjęcie poglądu o tym, iż przedmiotowe dane podlegają mimo wszystko udostępnieniu, prowadziłoby zdaniem Skarżącego kasacyjnie do niemożliwego do zaakceptowania skutku w postaci zobowiązania organu zarówno do sprzeniewierzenia się dyrektywom interpretacyjnym wpływającym z przepisów Konstytucji, jak i do naruszenia przepisów prawa autorskiego. W ocenie Skarżącego, nie ma żadnych podstaw do uznania, iż w konflikcie pomiędzy ustawą o informacji publicznej a Konstytucją i prawem autorskim pierwszeństwo należałoby dać pierwszemu z wymienionych aktów normatywnych. *De facto* zresztą konflikt ów ma jedynie charakter pozorny – jak już bowiem wyżej wskazano, nie można dokonywać takiej interpretacji ustawy o informacji publicznej, która prowadziłaby do rezultatów sprzecznych z wartościami konstytucyjnymi (taki zaś byłby skutek uznania spornych analiz za informację publiczną).

Z ostrożności procesowej, nawet gdyby nie zgodzić się z powyżej zaprezentowanym *in abstracto* poglądem o pierwszeństwie ochrony autorskoprawnej nad dostępem do informacji publicznej, to *in concreto* i tak taki prymat powinien zostać przyznany. W analizowanym przypadku bowiem, jak podnoszono to już w uzasadnieniu do zarzutu

pierwszego, z jednej strony mamy do czynienia z danymi, które były tylko elementem pewnego wewnętrznego procesu, ścierania się racji w strukturze wewnętrznej organu, które nie przybierają żadnej zinstytucjonalizowanej formy ani nie mają bezpośredniego znaczenia publicznego. Nawet jeśli przyjąć, iż okoliczność ta nie wyłącza *a priori* tych danych z zakresu informacji publicznej, to jednak wspomniane kwestie rzutują na rangę i znaczenie tych informacji jako informacji publicznej, oczywiście w kierunku ich znikomego znaczenia. Zasadniczym celem dostępu do informacji publicznej jest poznanie przez obywateli konkretnych faktów mieszczących się w sferze publicznej, mających znaczenie publiczne. Z tego punktu widzenia wartość i publiczne znaczenie zleconych opinii ma znikomą wartość poznawczą. Z drugiej zaś strony, na drugiej szali mamy do czynienia z prawami podmiotów trzecich, autorów opinii, których prawa autorskie poprzez udostępnienie zleconych opinii zostałyby naruszone, a równocześnie takie naruszenie sankcjonowanie jest zarówno na płaszczyźnie cywilnoprawnej, ale i nawet na karnoprawnej. W związku z tym, ochrona prawnoautorska powinna *in casu* przesądzić o odmowie dostępu do danych objętych tą ochroną.

Na zakończenie wskazać należy, że to, iż przedmiotowe analizy i opinie są utworami w rozumieniu prawa autorskiego i z tego względu podlegają pełnej ochronie przewidzianej w prawie autorskim, jest w niniejszej sprawie poza sporem. Obszerna argumentacja w tej kwestii została już zamieszczona w treści odpowiedzi na skargę z dnia 25 maja 2011 roku, w związku z czym nie ma potrzeby ponownego przytaczania jej w tym miejscu. Jedynie na marginesie można dodać, że do identycznych co Skarżący wniosków w omawianej kwestii doszedł również wybitny znawca przedmiotu, prof. dr hab. Ryszard Markiewicz, w swej opinii prawnej. Kopię tejże opinii przedłożono w załączeniu do niniejszej skargi.

Co znamienne, tezy o tym, że zlecone przez Prezydenta RP opinie prawne korzystają z ochrony prawnoautorskiej, nie zanegował również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w treści zaskarżonego wyroku. Niestety jednak Sąd ten doszedł równocześnie do błędnego przekonania, że dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań (tutaj: prerogatyw), są informacją publiczną nawet, „*gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu*”. W ocenie Skarżącego kasacyjnie, tego rodzaju zapatrywanie jest nietrafne – z przyczyn w sposób wyczerpujący opisanych w niniejszym podpunkcie.

### ad. 3

#### **KWESTIA DANYCH, BĘDĄCYCH ELEMENTEM NIEZINSTYTUCJONALIZOWANEGO POSTĘPOWANIA MIESZCZĄCEGO SIĘ W RAMACH PREROGATYW PREZYDENCKICH**

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę także na specyfikę czynności podejmowanych przez Prezydenta RP. Otóż podkreślenia wymaga, że akty urzędowe Prezydenta RP wymienione w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowią prerogatywy Prezydenta RP. Prawna natura tego rodzaju aktów urzędowych jest w doktrynie ujmowana następująco: „kompetencje zwolnione spod wymogu kontrasygnaty podejmowane są przez Prezydenta swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji<sup>4</sup>”. 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) albo o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności, pozostaje w sferze politycznego uznania Prezydenta. Wyrazem tego jest przykładowo powszechnie dopuszczona możliwość w zakresie nieskrępowanego wycofania przez Prezydenta zarówno weta, jak i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

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

Z powyższego wyraźnie wynika, że prerogatywy Prezydenta RP określone w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji są uprawnieniami o charakterze dyskrecjonalnym. Oznacza to, że Prezydent RP korzysta z tych uprawnień na podstawie osobistego rozeznania oraz

---

<sup>4</sup> P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem – a nie po zasięgnięciu opinii lub ekspertyz prawnych. Te ostatnie stanowią tylko jeden z wielu elementów składających się na niesformalizowane, wewnętrzne postępowanie, którego końcowym efektem jest podjęcie przez Prezydenta RP o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z przysługującej mu prerogatywy. Co za tym idzie, zupełnie nieuprawnione byłoby twierdzenie, że decyzja Prezydenta RP co do przedstawionej mu do podpisu ustawy była w jakikolwiek sposób uwarunkowana treścią i wynikiem sporządzonych na jego zlecenie opinii prawnych i analiz (dotyczących zresztą systemu ubezpieczeń społecznych w ogólności, a nie samej ustawy). Powyższe oznacza, że nawet ewentualne udostępnienie przedmiotowych analiz nie tylko nie ujawniłoby przesłanek, którymi kierował się Prezydent RP przy podpisywaniu spornej ustawy (w tym zakresie bowiem, jak już to wielokrotnie podkreślono, decydowało wyłącznie osobiste uznanie i przekonanie głowy państwa), ale też i nie wniosłoby niczego nowego do debaty publicznej. O ile bowiem niekwestionowanym prawem każdego obywatela jest być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne, o tyle dane, których udostępnienia domaga się Uczestnik, nie niosą ze sobą informacji w tym przedmiocie, i z tego też względu nie mogą zostać zakwalifikowane jako informacja publiczna.

Zważyć ponadto należy, że objęcie przedmiotowych materiałów obowiązkiem udostępnienia w trybie ustawy o informacji publicznej godziłoby w samą istotę prerogatywy przysługującej Prezydentowi RP. Jak już bowiem wyżej wskazano, istotą decyzji głowy państwa co do dalszego losu przedłożonej mu do podpisu ustawy jest właśnie jej uznaniowość – to jest fakt, iż znajduje ona oparcie jedynie w osobistym, niczym nieskrępowanym przekonaniu osoby ją podejmującej. Innymi słowy, przyczyny, które zadecydowały o podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy (względnie – o jej zawetowaniu lub o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności) mają z natury swojej charakter uznaniowy, i jako takie nie mogą podlegać upublicznieniu w trybie przewidzianym dla informacji o sprawach publicznych posiadanych przez inne organy władzy. Tymczasem udostępnienie danych żądanych przez Uczestnika mogłoby doprowadzić do wypaczenia tego stanu rzeczy – mianowicie, na ich podstawie 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 sporządzonych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz.

Reasumując, stwierdzić należy, że przygotowywane dla Prezydenta RP opinie prawne stanowią jedynie element niesformalizowanego postępowania wewnętrznego, poprzedzającego podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie podpisania ustawy, która to decyzja – zgodnie z przepisami Konstytucji – stanowi jego prerogatywę. Ponadto, jak już wyżej wskazano, skorzystanie z tejże prerogatywy jest dyskrecyjnym uprawnieniem głowy państwa, niezależnym od jakichkolwiek innych przesłanek poza jego własnym przekonaniem. Z tego też względu uznać należy, że opinie prawne sporządzone na potrzeby wykonywania przez Prezydenta RP jego konstytucyjnych prerogatyw nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o informacji publicznej i nie podlegają obowiązkowi udostępnienia. Informację publiczną stanowi natomiast dopiero informacja o ostatecznym rozstrzygnięciu podjętym przez Prezydenta RP w sprawie danej ustawy.

#### **ad. 4**

#### **UDOSTĘPNIENIE DANYCH SŁUŻĄCYCH DO SKORZYSTANIA Z PREROGATYWY JAKO SAMODZIELNA PREROGATYWA PREZYDENCKA**

Rozwijając argumentację zamieszczoną w poprzednim podpunkcie, można pokusić się o stwierdzenie, że 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. W takim ujęciu, decyzja o tym, czy materiały te podlegają udostępnieniu, byłaby rzecz jasna zależna tylko i wyłącznie od osobistego uznania głowy państwa, a co za tym idzie – w tym zakresie nie znalazłyby zastosowania przepisy ustawy o informacji publicznej.

Uzasadnieniem dla powyższego poglądu może być reguła inferencyjna określana mianem reguły instrumentalnego nakazu. Głosi ona, że jeżeli uznaje się za obowiązującą normę nakazującą spowodowanie określonego stanu rzeczy, to tym bardziej należy uznać za obowiązującą również taką normę, która nakazuje uczynić wszystko to, co jest przyczynowo konieczne dla zrealizowania tegoż stanu rzeczy. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że – jak już podnoszono to wcześniej – akty urzędowe Prezydenta RP wymienione w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowią prerogatywy głowy państwa, podejmowane przezeń swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji. Jeżeli zatem podjęcie przez Prezydenta RP decyzji co do podpisania ustawy ma charakter uznaniowy, to tym bardziej charakter taki mają wszelkie rozstrzygnięcia Prezydenta RP w kwestiach pobocznych, związanych z korzystaniem z tej prerogatywy. Idąc tym tokiem rozumowania, tylko od osobistego uznania Prezydenta RP zależy, czy przed podpisaniem



ustawy zleci on podmiotom prywatnym sporządzenie opinii prawnych i analiz w tym przedmiocie, czy w ogóle skorzysta z tychże opinii, czy też wreszcie – udostępni ich treść podmiotom zewnętrznym, takim jak Uczestnik postępowania.

Wydaje się, że przyjęcie poglądu odmiennego, odmawiającego decyzji o udostępnieniu przedmiotowych materiałów charakteru samodzielnej prerogatywy, byłoby nie do pogodzenia z istotą i specyfiką aktów urzędowych wymienionych w art. 144 ust. 6 i 9 Konstytucji. Prowadziłoby to bowiem do paradoksalnej sytuacji, w której z jednej strony Prezydent RP mógłby podjąć teoretycznie swobodną decyzję co do dalszego losu przedłożonej mu do podpisu ustawy, z drugiej zaś strony w praktyce byłby obowiązany do udostępnienia osobom trzecim wszystkich materiałów, którymi posiłkował się przy podejmowaniu tej decyzji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w omawianym przypadku uznaniowy charakter prerogatyw prezydenckich stałby się *de facto* fikcją.

Podsumowując, dotychczasowe rozważania w sposób niezbity dowiodły, że – wbrew ustaleniom Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – dane objęte wnioskiem Fundacji ePaństwo z dnia 21 kwietnia 2011 roku, tj. analizy zlecone przez Prezydenta RP w przedmiocie materii objętej ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, nie stanowią informacji publicznej i jako takie nie podlegają udostępnieniu w trybie przewidzianym ustawą o informacji publicznej. Skoro zaś, przedmiotowym danym nie przysługuje walor informacji publicznej w rozumieniu tej ustawy, to w niniejszej sprawie nie mogło dojść ani do ich udostępnienia, ani też do odmowy ich udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej. W tej sytuacji jedynym prawnie dopuszczalnym rozwiązaniem było pisemne poinformowanie wnioskodawcy – Uczestnika postępowania, że jego wniosek nie dotyczy informacji publicznej, w związku z czym nie może zostać pozytywnie załatwiony – co też w niniejszej sprawie uczyniono pismem z dnia 14 kwietnia 2011 roku.

**Jedynie z daleko posuniętej ostrożności procesowej, tj. na wypadek uznania przez Naczelną Sąd Administracyjny, że dane, o których mowa powyżej, stanowią jednak – pomimo wszystkich podniesionych dotychczas uwag – informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej, podlegającą udostępnieniu na zasadach w tej ustawie określonych, niniejszym wnoszę o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu, w trybie art. 193 Konstytucji, następujących pytań prawnych:**

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

W uzasadnieniu **pytania pierwszego**, wskazać należy, co następuje.

Otóż jeżeli przyjąć, że dane, o których udostępnienie zwrócił się Uczestnik, stanowią mimo wszystko informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej, to w takiej sytuacji mamy do czynienia z ewidentnym konfliktem pomiędzy powołanymi wyżej przepisami a tymi przepisami konstytucyjnymi, które chronią prawa autorskie twórców.

Z jednej strony uznać bowiem należy, że konsekwencją zakwalifikowania analiz i opinii zleconych przez Prezydenta RP do kategorii informacji publicznej jest obowiązek ich udostępnienia na zasadach określonych w ustawie o informacji publicznej. Co znamienne, w takim ujęciu prawo dostępu do przedmiotowych analiz przysługiwałoby każdemu, bez potrzeby wykazywania interesu faktycznego lub prawnego (art. 2 ustawy o informacji publicznej). Z drugiej zaś strony podkreślenia wymaga, że udostępnienie tychże materiałów, bez względu na formę, w jakiej to nastąpi, będzie się każdorazowo odbywać kosztem praw autorów tychże materiałów, które to prawa podlegają wszak ochronie konstytucyjnej – była już o tym mowa powyżej, w ramach uzasadnienia zarzutu nr 2 niniejszej skargi.

W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na treść częściowo cytowanego już wyżej art. 64 ust. 1 – 3 Konstytucji. Otóż przepis ten, w tym w szczególności jego ust. 2, daje wyraz ogólnej zasadzie, że wszystkie prawa majątkowe – a więc również prawa majątkowe do utworu – muszą podlegać ochronie prawnej. To zaś oznacza, że na ustawodawcy spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby

pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (tak m.in. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 36/98).

W świetle powyższego, przepisy ustawy o informacji publicznej – w zakresie, w jakim nakazują one udostępnienie danych stanowiących przedmiot ochrony prawa autorskiego – należy ocenić jako ewidentnie sprzeczne z powołaną zasadą konstytucyjną. Nie ulega bowiem wątpliwości, że udostępnienie tychże danych byłoby równoznaczne z pominięciem praw autorskich przysługujących osobom trzecim, a więc *de facto* – z zanegowaniem ochrony, z jakiej prawa te korzystają na mocy przepisów Konstytucji. Tymczasem w ocenie Skarżącego nie ma żadnych podstaw do uznania, iż potrzeba dostępu obywateli do informacji publicznej sięga aż tak daleko, aby w konflikcie pomiędzy ustawą o informacji publicznej a Konstytucją przyznać prymat pierwszej z nich.

Wskazać ponadto należy, w ścisłym związku z omawianym przepisem pozostaje także art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ma on – jako deklaracja zasad ustrojowych – bardziej ogólną treść niż art. 64 ustawy zasadniczej. Co za tym idzie, naruszenie bardziej szczegółowych norm, zawartych w art. 64 Konstytucji, oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 Konstytucji (tak m.in. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 roku, sygn. akt K 33/00).

Podsumowując, w ocenie Skarżącego kasacyjnie zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy przepisy ustawy o informacji publicznej, rozumiane w ten sposób, że nakazują udostępnienie – w ramach dostępu do informacji publicznej – danych stanowiących informację publiczną i jednocześnie objętych ochroną prawnoautorską, pozostają w zgodzie z wymienionymi wyżej normami rangi konstytucyjnej. Mając na uwadze, iż od odpowiedzi na tak postawione pytanie zależy rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, wnioski o przedstawienie tego pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu należy uznać za uzasadniony i konieczny.

Z kolei wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z **pytaniem drugim** jest niezbędne z uwagi na zasygnalizowane wcześniej poważne wątpliwości co do tego, czy wynikający z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o informacji publicznej obowiązek udostępnienia danych, które stanowiły jeden z elementów procesu decyzyjnego związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich, nie godzi w istotę aktów urzędowych Prezydenta RP wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji.

Mianowicie, jak już wyżej wspomniano, akty urzędowe Prezydenta RP, o których mowa w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji, stanowią prerogatywy głowy państwa – to jest takie

uprawnienia, z których Prezydent RP korzysta tylko i wyłącznie na podstawie swobodnego i osobistego rozeznania. W piśmiennictwie podkreśla się również, że prerogatywy to „*atrybuty*”, „*uprawnienia osobiste*” głowy państwa będące wyrazem autonomicznej i dyskrecjonalnej sfery działania głowy państwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe przesądza zarazem o szczególnej pozycji ustrojowej głowy państwa w porównaniu z innymi organami władzy – otóż na mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy Prezydent RP jest jedynym organem państwa wyposażonym w kompetencje (prerogatywy), skorzystanie z których nie zostało poddane żadnej kontroli – tak ze strony innych władz, jak i ze strony obywateli.

W konsekwencji powyższego, istotą decyzji Prezydenta RP co do dalszego losu przedłożonej mu do podpisu ustawy jest właśnie jej uznaniowość – to jest fakt, iż znajduje ona oparcie jedynie w osobistym, niczym nieskrępowanym przekonaniu głowy państwa. Innymi słowy, Prezydent RP może zdecydować się na odmowę podpisania ustawy i skierowanie jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (weto) albo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności bez potrzeby szczegółowego uzasadniania i wyjaśniania przyczyn takiego kroku.

W świetle powyższego, w ocenie Skarżącego kasacyjnie, przyjęcie takiej interpretacji przepisów ustawy o informacji publicznej, która nakazywałaby Prezydentowi RP udostępnienie danych, z których korzystał on w ramach procesu decyzyjnego związanego z realizowaniem przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych, byłoby nie do pogodzenia z opisanym wyżej charakterem i istotą prerogatyw określonych w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji. Jeszcze raz bowiem podkreślić należy, że przyczyny leżące u podstaw decyzji Prezydenta RP mają z natury swojej charakter uznaniowy, i jako takie nie podlegają upublicznieniu – ani w trybie ustawy o informacji publicznej, ani na jakiegokolwiek innej podstawie prawnej.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

  
**adwokat Roman Nowosielski**

**Załączniki:**

- pełnomocnictwo (zwolnione od opłaty skarbowej – art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej),
- dowód uiszczenia wpisu stałego od skargi kasacyjnej (100,00 zł),
- kserokopia opinii prawnej,
- 5 odpisów skargi kasacyjnej wraz z załącznikami.