

Warszawa, dnia 15 lipca 2011 r.

Do  
**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Warszawie**  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa  
**za pośrednictwem:**  
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10  
00-902 Warszawa

**Skarżący: Mikołaj Barczentewicz**  
[...]  
**Organ: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**  
ul. Wiejska 10  
00-902 Warszawa

BPU.060-158-11

## **SKARGA**

### **Mikołaja Barczentewicza na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej**

Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4, art. 50 § 1 i art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), zaskarżam bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej,

co stanowi naruszenie:

art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 4. ust 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

W związku z powyższym wnoszę o:

1. zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 kwietnia 2011 r.;
2. zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania podług norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

### 1. STAN FAKTYCZNY

20 kwietnia 2011 r. skierowałem za pomocą poczty elektronicznej do szefa urzędu obsługującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Wnioskowałem na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej o udostępnienie:

*Wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych na temat ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 75 poz. 398), jak również ekspertyz i opinii prawnych na temat projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.*

10 maja 2011 r. otrzymałem za pomocą poczty elektronicznej nadany 10 maja 2011 r. list elektroniczny zawierający pismo Dyrektora Biura Prawa i Ustroju w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dorsza z dnia 6 maja 2011 r.

We wspomnianym piśmie organ zawiadomił mnie, że objęte moim wnioskiem opinie, ekspertyzy i dokumenty robocze *stanowią jedynie przyczynek dla analiz, nie determinują natomiast w sposób bezpośredni i nie są jednoznaczną podstawą ostatecznej decyzji Prezydenta RP.* W związku z tym, według organu (...) *zarówno zewnętrzne opinie prawne jak i wewnętrzne dokumenty robocze nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie podlegają obowiązkowi udostępnienia.*

W podsumowaniu pisma organ stwierdził:

*Mając na uwadze powyższe oraz uwzględniając przyjętą w Kancelarii Prezydenta RP jednolitą praktykę, pragnę uprzejmie poinformować, iż opinie, ekspertyzy, a także wewnętrzne dokumenty urzędu, tworzone i wykorzystywane w ramach prac przygotowawczych w przedmiotowej sprawie, jako niestanowiące informacji publicznej nie podlegają udostępnieniu.*

Tym samym organ nie uczynił zadość mojemu wnioskowi.

### 2. UZASADNIENIE PRZEDMIOTU ZASKARŻENIA

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych skarga na bezczynność organu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przysługuje w sytuacji, gdy organ administracji błędnie zawiadamia wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej, że przedmiot jego wniosku nie stanowi informacji publicznej (tak np. WSA w Opolu w wyroku z dnia 19 maja 2008 r., II SAB/Op 9/08; NSA w postanowieniu z dnia 31 marca 2008 r., I OSK 262/08). Skarga na bezczynność nie przysługuje, gdy przedmiot wniosku rzeczywiście nie stanowi informacji publicznej lub gdy organ administracji wyda decyzję o odmowie

udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wniesienie skargi na bezczynność nie jest ograniczone terminem a skarga na bezczynność w sprawie dostępu do informacji publicznej może być wniesiona do sądu administracyjnego bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa (tak m.in. NSA w przywołanym wyżej postanowieniu z dnia 31 marca 2008 r., I OSK 262/08).

W niniejszej sprawie przedmiot wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej spełnia definicję informacji publicznej z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pismo organu skierowane do mnie miało charakter zawiadomienia o braku obowiązku udostępnienia informacji publicznej ze względu na niespełnienie przez przedmiot wniosku wspomnianej definicji informacji publicznej. Dlatego też w niniejszej sprawie przysługuje skarga na bezczynność organu polegającą na nieudostępnieniu informacji publicznej.

### **3. UZASADNIENIE ZARZUTU NARUSZENIA ART. 61 UST. 1 I 2 KONSTYTUCJI RP I ART. 4. UST 1 W ZWIĄZKU Z ART. 1 UST. 1, ART. 3 UST. 1 PKT 1 ORAZ ART. 13 UST. 1 USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 stanowi:

*Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności 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.*

Ust. 2 przywołanego artykułu konkretyzuje, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2009 r. (K 26/08) stwierdził:

*Ustrojowa doniosłość dostępności do informacji publicznej dla obywateli uzasadnia umieszczenie w Konstytucji ochrony prawa obywateli do uzyskania takiej informacji. W art. 61 ust. 1 Konstytucji zostało określone powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...) Korelatem tego prawa podmiotowego jest spoczywający przede wszystkim na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ile przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji (...)*

*Zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji określają bowiem treść uprawnień*

*składających się na to prawo oraz wskazują podmioty obowiązane do podjęcia działań umożliwiających jego realizację.*

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej *Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.* Przykładowy katalog informacji, które stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy zawiera jej art. 6. W katalogu tym znajdujemy m.in. informacje o:

- *zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a),*
- *projektowaniu aktów normatywnych (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b),*
- *sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. c).*

W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się szeroki zakres pojęcia „informacja publiczna” w rozumieniu ustawy - *przyjmuje się generalnie, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych a także 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 (wyrok WSA w Gorzowie z dnia 6 grudnia 2007 r., II SA/Go 595/07).*

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wyrok z dnia 5 listopada 2008 r., II SAB/Wa 133/08), przy wykładni art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy kierować się art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *zgodnie z którym prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.* Jak dalej zauważa Sąd: *Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą.*

Wniosek z dnia 20 kwietnia 2011 r. obejmował udostępnienie:

*Wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych na temat ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 75 poz. 398), jak również ekspertyz i opinii prawnych na temat projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.*

Nie ulega wątpliwości, że objęte wnioskiem ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe należą do sfery faktów. Treść pisma organu z dnia 6 maja 2011 r. wskazuje, że dokumenty stanowiące przedmiot wniosku istnieją. Ich udostępnienie nie wymaga od organu administracji przeprowadzania intelektualnych spekulacji ani domysłów i stanowić będzie prostą czynność materialno-techniczną. Fakt istnienia opinii potwierdziła również publicznie Irena Wóycicka, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP:

*Zamówiliśmy ekspertyzy prawne bardzo wcześnie, gdy tylko pojawił się pierwszy projekt ustawy, bo już podnoszone były wątpliwości konstytucyjne i chcieliśmy wiedzieć, czy istnieje takie zagrożenie. Potem uzupełnialiśmy te opinie o analizę kolejnych wersji ustawy oraz pojawiających się w debacie zarzutów niekonstytucyjności. z tych ekspertyz wynika, że takiego zagrożenia nie ma. Nie oznacza to rzecz jasna, że ustawa nie trafi do Trybunału Konstytucyjnego, który te spory rozstrzygnie.<sup>1</sup>*

Nawet przy alternatywnym rozumieniu przynależności do sfery faktów tj. nakierowanym na zawartość samych dokumentów objętych wnioskiem, dokumenty te dotyczą sfery faktów. Opinie prawne i ekspertyzy w przedmiocie projektu ustawy lub ustawy już uchwalonej przez Sejm i oczekującej na podpis Prezydenta zawierają najczęściej porównanie projektowanego stanu prawnego z wzorcami konstytucyjnymi i z obowiązującym powszechnie prawem międzynarodowym (w tym z prawem Unii Europejskiej) oraz zawierają analizę dotychczasowego stanu faktycznego i oczekiwanych skutków wejścia w życie nowej ustawy, krytycznie (analitycznie) odnosząc się do uzasadnienia projektu sporządzonego przez jego autorów. Dodatkowo, taki dokument może zawierać rekomendację dla Prezydenta RP co do podpisania lub odmowy podpisania ustawy, czy też złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności.

Treść takiej opinii prawnej lub ekspertyzy odnosi się więc do sfery faktów. Nie można przyjąć, że przez sam fakt posiadania subiektywnego waloru ocennego lub subiektywnej rekomendacji opinia prawna nie należy do sfery faktów i nie stanowi informacji publicznej. Taka interpretacja wykluczyłaby całkowicie z zakresu pojęcia informacji publicznej w rozumieniu ustawy wszelkie opinie i oceny, co jest sprzeczne z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych (m.in. wyrażonym w przywoływanym wyroku WSA w Warszawie z z dnia 5 listopada 2008 r., II SAB/Wa 133/08, w którym sąd *explicite* wymienił opinie i oceny jako przykłady informacji publicznej należącej do sfery faktów).

Moim wnioskiem objęte były ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe, które zostały sporządzone w związku z realizacją funkcji publicznych przez organ władzy publicznej. Można wręcz stwierdzić, że chodzi tu o funkcje publiczną *par excellence*, gdyż mowa o realizacji prerogatywy Prezydenta RP w ramach procesu tworzenia prawa tj. podpisania ustawy lub jego odmowy (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP) i ewentualnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji RP).

Fakt, że korzystanie przez Prezydenta RP z jego prerogatyw oraz przygotowanie Prezydenta RP do podjęcia takich decyzji nie jest uregulowane szczególnymi procedurami nie ma wpływu na niniejszą sprawę. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Nie można stwierdzić, że działania Prezydenta RP i obsługujących go urzędników są wyłączone z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej ze względu to, że nie normują ich przepisy proceduralne, takie jak przepisy o postępowaniu w administracji. Brak szczególnej regulacji udostępniania opinii prawnych, jaką

---

<sup>1</sup> Wywiad opublikowany w "Gazecie Wyborczej" 6 kwietnia 2011 r., dostępny na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta RP: <http://www.prezydent.pl/ministrowie/irena-woycicka/wypowiedzi/art,5,minister-woycicka-emerytury-beda-teraz-pewniejsze.html>

znaleźć można w Regulaminie Sejmu, nie ma znaczenia dla istnienia obowiązku po stronie organu. Wystarczającą podstawą prawną tego obowiązku są normy wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wnioskowane dokumenty zostały wytworzone na potrzeby organu - nie ma tu znaczenia, czy objęte wnioskiem dokumenty zostały sporządzone przez pracowników organu władzy publicznej, czy też, że ich sporządzenie zostało powierzone podmiotom trzecim (tak m.in. WSA w Opolu w wyroku z dnia 28 października 2010 r., II SAB/Op 20/10).

Informacja publiczna, którą stanowi treść objętych wnioskiem ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych, jest - w myśl art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej - z jednej strony informacją o polityce wewnętrznej, tj. informacją o projektowaniu aktów normatywnych i zamierzeniach działań władzy wykonawczej (Prezydenta RP), a z drugiej strony informacją o zasadach funkcjonowania organu władzy publicznej (Prezydenta RP) - w szczególności w zakresie sposobów stanowienia aktów publicznoprawnych.

Przy wykładni art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy mieć na względzie regulację konstytucyjną. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wyrok z dnia 16 stycznia 2004 r., II SAB 364/03):

*Ponieważ zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji prawo do informacji obejmuje też dostęp do dokumentów, a konstytucja na podstawie jej art. 8 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, zatem nie można dokonywać takiej interpretacji art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która ograniczałaby wspomniane prawo wbrew wyraźnej regulacji art. 61 Konstytucji.*

Jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie każda opinia prawna lub ekspertyza sporządzona na potrzeby organu władzy publicznej stanowi informację publiczną. Przyjęcie przeciwnego stanowiska doprowadziłoby do trudnych do zaakceptowania konsekwencji w sytuacji, gdyby przykładowo przeciwnik procesowy organu administracji w sprawie cywilnej miał prawo żądać wydania opinii prawnych sporządzonych dla tego organu dotyczących strategii procesowej w tej konkretnej sprawie cywilnej.

Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (w przywołanym wyżej wyroku z dnia 28 października 2010 r., II SAB/Op 20/10) stwierdził, że:

*(...) nie każda opinia prawna, ze względu na cel jej opracowania, posiada walor informacji publicznej. W ocenie Sądu, waloru informacji publicznej nie można przypisać opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, jeżeli ma posłużyć w postępowaniu w konkretnej sprawie dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który organ ten reprezentuje. Wniosek o udostępnienie treści takiej opinii nie może być bowiem środkiem służącym do dostarczenia informacji pozostałym stronom istotnych z punktu widzenia toczącego się postępowania.*

W przytoczonym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny przytacza stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrażone w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., I OSK 89/09), na które powołuje się również organ w piśmie z dnia 6 maja 2011 r.:

*W rozpoznawanej sprawie żądana opinia prawna zawierała informację, która mogła (ale nie musiała) zostać wykorzystana przez organ administracji publicznej w przyszłości, w celu wszczęcia cywilnych postępowań w konkretnych sprawach przeciwko członkom Wspólnoty Mieszkaniowej [...] w Warszawie. Nie dotyczyła więc ona sfery faktów lecz sfery zamierzeń. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań (por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r. II SAB 70/02, "Wokanda" 2002/11/31).*

*Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.*

Wniosek, który organ w piśmie z dnia 6 maja 2011 r. wyciągnął z przytoczonego wyroku jest błędny. Należy przede wszystkim zauważyć, że stan faktyczny, na podstawie którego wydane zostało to orzeczenie jest diametralnie różny od stanu faktycznego będącego podstawą niniejszej skargi. Objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 kwietnia 2011 r. opinie prawne, ekspertyzy i dokumenty urzędowe nie są związane z żadnym istniejącym lub przyszłym postępowaniem cywilnym, karnym lub administracyjnym, które dotyczyć miałyby interesu prawnego Prezydenta RP lub Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeśli nawet objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 kwietnia 2011 r. dokumenty zawierałyby konkluzje dotyczące potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec obywateli (np. z tytułu bezprawia legislacyjnego), to mając na uwadze art. 61 Konstytucji RP nie można przyjąć, że tak ogólna konstatacja (w szczególności nie konkretyzująca żadnego podmiotu, który miałby być przeciwnikiem Skarbu Państwa w ewentualnym postępowaniu) wpływa na kwalifikację całej opinii prawnej jako nie stanowiącej informacji publicznej.

Nie ma znaczenia podnoszony przez organ w piśmie z dnia 6 maja 2011 r. argument, że wnioskowane dokumenty *stanowią jedynie przyczynę dla analiz, nie determinują natomiast w sposób bezpośredni i nie są jednoznaczną podstawą ostatecznej decyzji Prezydenta RP*. Zgodnie z przytoczonym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego: *Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań*. Mój wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 kwietnia 2011 r. nie był wnioskiem o informacje co do zamierzeń lub planów Prezydenta RP. Dotyczył on istniejących (i prawdopodobnie opłaconych ze środków publicznych) opinii prawnych.

Treść pisma organu z dnia 6 maja 2011 r. rodzi przypuszczenie, że organ dokonał nieuzasadnionej interpretacji mojego wniosku udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 kwietnia 2011 r. tak, jak gdyby wniosek ten dotyczył dokumentów określających plany i zamierzenia Prezydenta RP. Pragnę podkreślić, że to nie plany Prezydenta RP, a merytoryczne opinie prawne i ekspertyzy sporządzone dla Prezydenta RP były przedmiotem wniosku. Treść wniosku nie pozwala na inną interpretację.

Organ w piśmie z dnia 6 maja 2011 r. powołuje się również na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r. (IV SAB/Po 9/06), w którym Sąd stwierdził:

*Generalnie bowiem tylko te materiały, które stanowią informację o działalności władzy publicznej odpowiadają zakresowi przedmiotowemu wskazanemu w art. 61 Konstytucji, bądź też art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Takiego charakteru nie mają odrębne, luźne zapiski - notatki etc. osób prowadzących postępowanie planistyczne, które nie są podstawą żadnego z planowanych i przyjętych projektów. Generalnie dostęp do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli i tylko w tym celu obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo to głównie realizowane jest w zakresie planowania przestrzennego ustawą z 27 marca 2003 r. Uprawnienie to jednak nie rozciąga się zdaniem tego składu sądu na materiały będące podstawą do licznych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu, które nie przybrały zinstytucjonalizowanych kształtów podobnie jak np. zapiski i notatki urzędnika organu administracji publicznej gromadzącego materiały do rozpoznania sprawy zakończonej orzeczeniem z jego udziałem.*

W kontekście niniejszej skargi należy zauważyć, że przywołane orzeczenie odnosi się do istotnie odmiennego stanu faktycznego. Mój wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 kwietnia 2011 r. nie dotyczył *luźnych zapisków i notatek*, lecz treści opinii prawnych, ekspertyz i dokumentów urzędowych. Ponadto, orzeczenie to wydane zostało w odniesieniu do sprawy administracyjnej, podczas gdy w niniejsza skarga odnosi się do dokumentów wytworzonych w związku z procesem tworzenia prawa, którego przejrzystość i jawność ze względów ustrojowych musi być znacznie większa niż zakres jawności postępowania administracyjnego.

Nawet jednak w wąskim zakresie, w jakim można by przeprowadzać rozumowanie przez analogię z przywołanym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, należy zauważyć, że stanowisko wyrażone przez sąd jest w orzecznictwie odosobnione w swoim daleko idącym ograniczeniu zakresu rozumienia pojęcia informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd nie przywołuje żadnego autorytetu na poparcie tej konkretnej tezy, nie odwołuje się też do znaczenia art. 61 Konstytucji RP przy wykładni ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na marginesie pragnę zauważyć, że dokumenty objęte wnioskiem z dnia 20 kwietnia 2011 r. sporządzone zostały na potrzeby Prezydenta RP dostarczając mu prawniczego substratu umożliwiającego podjęcie właściwej decyzji co do skorzystania z jego prerogatywy w zakresie



podpisania, odmowy podpisania ustawy lub skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Niecelowe byłoby gdyby Prezydent RP, który „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji” (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) podejmował takie decyzje wyłącznie w oparciu o swoją własną wiedzę i intuicję, nie korzystając z niezbędnej w takiej sytuacji wiedzy prawniczej. Nawet gdyby osoba sprawująca urząd Prezydenta RP była specjalistą w zakresie prawa konstytucyjnego nie można by rozsądnie oczekiwać, że ograniczenia czasowe i inne obowiązki pozwoliłyby Prezydentowi na wszechstronne zapoznanie się z danym aktem prawnym, co osobom zawodowo trudniącym się dokonywaniem takich ocen często zajmuje duże ilości czasu. Trudno jest więc twierdzić, że Prezydent nie musiał skorzystać z żadnej z opinii prawnych objętych wnioskiem z dnia 20 kwietnia 2011 r. Cytowana wyżej wypowiedź Ireny Wóycickiej, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, wskazuje, że opinie zostały zamówione i wykorzystane. Nawet jednak gdyby Prezydent RP nie skorzystał z opinii prawnych objętych wnioskiem skarżącego, to wciąż stanowią one informację publiczną.

Organ podsumowując swoje pismo z dnia 6 maja 2011 r. stwierdził:

*Mając na uwadze powyższe oraz uwzględniając przyjętą w Kancelarii Prezydenta RP jednolitą praktykę, pragnę uprzejmie poinformować, iż opinie, ekspertyzy, a także wewnętrzne dokumenty urzędu, tworzone i wykorzystywane w ramach prac przygotowawczych w przedmiotowej sprawie, jako niestanowiące informacji publicznej nie podlegają udostępnieniu.*

Wbrew opinii organu „przyjęta w Kancelarii Prezydenta RP jednolita praktyka” nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia gdyż nie znajduje się wśród wymienionych w art. 87 Konstytucji RP źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Niezależnie od tego, że praktyka organów władzy nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia, pragnę zwrócić uwagę na fakt, że opinie prawne i ekspertyzy sporządzane na etapie prac parlamentarnych w trakcie procesu tworzenia prawa są udostępniane na stronach internetowych Sejmu RP, Senatu RP oraz Biura Analiz Sejmowych. Również opinie przygotowywane na w trakcie prac legislacyjnych na etapie resortowym są udostępniane na stronach internetowych Biuletynów Informacji Publicznej odpowiednich ministerstw.

#### **4. UZASADNIENIE WNIOSKU**

Podsumowując powyższe - objęte wnioskiem z dnia 20 kwietnia 2011 r. opinie prawne, ekspertyzy i dokumenty stanowią informację publiczną gdyż:

- zostały zlecone przez organ administracji publicznej,
- dotyczą sprawy publicznej
- i zarówno przez sam fakt, że istnieją, jak i przez przedmiot, któremu poświęcona jest ich zawartość, przynależą do sfery faktów.

Dlatego też uzasadnione jest zobowiązanie Prezydenta RP do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z jego treścią.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak we wstępie.

(-) Mikołaj Barcentewicz

Załączniki:

1. odpis skargi;
2. wpis stały 100 zł.