



Warszawa, 7 lutego 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 21/19
BAS-WAKU-197/19

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie z wniosku grupy posłów z 2 grudnia 2019 r. (sygn. akt K 21/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1. art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów **jest niezgodny** z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz **nie jest niezgodny** z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

2. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa ma związek z wykonywaniem przez tego sędziego funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego **jest niezgodny** z art. 47 i z art. 51 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku grupy posłów (dalej: wnioskodawca) z 2 grudnia 2019 r. (sygn. akt K 21/19).

2. Zgodnie z *petitum* wniosku przedmiot kontroli stanowią:

a) art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm; dalej: ustawa o KRS), rozumiany w ten sposób, że „nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów”,

b) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.; dalej: u.d.i.p.) rozumiany w ten sposób, że „wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa ma związek z wykonywaniem przez sędziego wyrażającego takie poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego”.

3. Artykuł 11c ustawy o KRS stanowi: „Zgłoszenie kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników.” Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3)

4. Artykuły 11a i 11b, do których odsyła art. 11c, regulujące procedurę zgłaszania kandydatów na członków KRS wybieranych spośród sędziów mają następujące brzmienie:

„Art. 11a. 1. Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na sto dwadzieścia i nie później niż na dziewięćdziesiąt dni przed upływem kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej

Polskiej «Monitor Polski» o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady.

2. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej:

1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;

2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

3. Jedno zgłoszenie może dotyczyć wyłącznie jednego kandydata na członka Rady. Podmioty, o których mowa w ust. 2, mogą złożyć więcej niż jedno zgłoszenie.

4. Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu, w terminie trzydziestu dni od dnia obwieszczenia, o którym mowa w ust. 1.

5. Zgłoszenie kandydata obejmuje informacje o kandydacie, pełnionych dotychczas funkcjach i działalności społecznej oraz innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie pełnienia przez kandydata urzędu sędziego. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie.

6. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata, zwraca się na piśmie do prezesa sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, a w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy prezesa:

1) sądu rejonowego, sądu okręgowego albo wojskowego sądu garnizonowego – do prezesa sądu wyższej instancji,

2) sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego – do wiceprezesa albo zastępcy prezesa tego sądu – z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku, informacji obejmującej dorobek orzecznicy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji.

7. W przypadku, gdy informacja, o której mowa w ust. 6, nie zostanie sporządzona w terminie, o którym mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego tej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmu. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje, odpowiednio, prezesowi sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, prezesowi

sądu wyższej instancji albo wiceprezesowi albo zastępcy prezesa sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego.

8. W przypadku niesporządzenia informacji, o której mowa w ust. 6, przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady.

9. Informację, o której mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu załącza do zgłoszenia kandydata.”

„Art. 11b. 1. Zgłoszenia kandydata dokonuje na piśmie pełnomocnik. Pełnomocnikiem jest osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych piętnastu osób z wykazu.

2. Do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1, załącza się wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

3. W przypadku wątpliwości, co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia, zwraca się na piśmie do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów.

4. Państwowa Komisja Wyborcza w postępowaniu stwierdza, czy złożono wymaganą liczbę podpisów w terminie czternastu dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu.

5. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 4, okaże się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi.

6. Postanowienie może być zaskarżone przez pełnomocnika do Sądu Najwyższego w terminie trzech dni od dnia doręczenia. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie trzech dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie trzech sędziów. W wyniku rozpoznania skargi Sąd Najwyższy zaskarżone postanowienie zmienia albo utrzymuje w mocy. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. W przypadku nierozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy w terminie trzech dni postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza

się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia jest wiążące.

7. Do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, załącza się wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, miejsca służbowe, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

8. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, zwraca się na piśmie do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości potwierdza posiadanie przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w terminie trzech dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu. Przepisy ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.

9. Wzór zgłoszenia kandydata oraz wzory wykazu obywateli i wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Rady ustala, w drodze zarządzenia, Marszałek Sejmu. Zarządzenie Marszałka Sejmu podlega obwieszczeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski».

5. Artykuł 5 u.d.i.p. z uwzględnieniem jednostek redakcyjnych nieobjętych przedmiotem zaskarżenia stanowi:

„Art. 5. 1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

1a. [utracił moc – uwaga własna]

2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

2a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji.

3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 2 i 2a, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu

na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw.”

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca uznaje za niekonstytucyjną treść art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p., która ukształtowała się w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Pierwszemu ze wskazanych przepisów wnioskodawca zarzuca niezgodność z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także niezgodność z art. 47 i art. 51 Konstytucji, drugiemu natomiast – sprzeczność z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

2. Wnioskodawca wskazuje, że w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto takie rozumienie zaskarżonego przepisu ustawy o KRS, iż dodatkową konsekwencją prawną udzielenia przez sędziego poparcia kandydatowi na członka KRS stała się prawna dopuszczalność upublicznienia tego faktu i danych osobowych sędziego popierającego kandydata. Wnioskodawca wskazuje, że „analiza stanu normatywnego, istniejącego w chwili udzielania poparcia kandydatom do Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wniosku, że sędziowie popierający kandydatury innych sędziów mogli zasadnie przypuszczać, że ich sytuacja prawna w zakresie upublicznienia faktu udzielenia poparcia i ich danych osobowych będzie identyczna jak sytuacja obywateli popierających te kandydatury” (wniosek, s. 14). Istniały, zdaniem wnioskodawcy, wszelkie przesłanki ku temu, by interpretować art. 11c ustawy o KRS jako „unormowanie szczególne, ograniczające prawo dostępu do informacji publicznej i ustanawiające odmienny tryb udzielania tej informacji” (wniosek, s. 15). Również w poprzednim stanie prawnym, gdy wyborów członków KRS dokonywały gremia złożone z elektorów wybranych przez zgromadzenia ogólne sędziów głosowanie miało charakter tajny. Po wejściu w życie kwestionowanego art.

11c ustawy o KRS, sędziowie podejmujący decyzję o poparciu określonego kandydata mieli uzasadnione racje przewidywać, że zasada tajności nie zostanie zniesiona. Przekonanie to mogło w istotny sposób determinować podejmowanie przez nich decyzji o wzięciu udziału w procedurze wyborczej i udzieleniu poparcia konkretnemu kandydatowi. Wnioskodawca podkreśla, że „udzielenie poparcia kandydatowi, a następnie upublicznienie tego faktu przez organ władzy, może [...] powodować istotny uszczerbek dla ważnych interesów życiowych, czego nie mógł przewidzieć sędzia udzielający poparcia kandydatowi, opierając się na stanie normatywnym istniejącym w chwili podjęcia decyzji o wzięciu udziału w procedurze wyborczej” (wniosek, s. 16). Wnioskodawca podnosi też, że „udzielenie poparcia kandydatowi na członka KRS wiąże się z koniecznością przekazania organowi władzy publicznej danych osobowych, a istota tego aktu uzewnętrznia poglądy i oceny sędziego «popierającego», które w znacznej części mają również charakter poglądów i ocen osobistych. Sędzia popierający kandydaturę mógł zasadnie przypuszczać, że te dane i oceny nie będą mogły być przekazywane przez organ władzy publicznej żadnemu innemu podmiotowi. Z kolei świadomość przysługującego jednostce zakresu kontroli nad przetwarzaniem danych udzielonych organowi władzy publicznej jest – jak to już przedstawiono – jednym z elementów wchodzących w skład konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych. Przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienie art. 11c ustawy o KRS prowadzi więc do niekonstytucyjnego ograniczenia zakresu ochrony prywatności oraz zakresu ochrony autonomii informacyjnej jednostki, a więc praw chronionych powołanymi jako wzorce kontroli art. 47 i 51 Konstytucji RP” (wniosek, s. 16).

3. Wnioskodawca kwestionuje również przyjęty i utrwalony w orzecznictwie sądowym sposób rozumienia art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej na temat sędziów, którzy udzielili poparcia poszczególnym kandydatom do KRS nie ulega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, ponieważ informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziego funkcji publicznej. Zdaniem wnioskodawcy tak ukształtowana treść zakwestionowanego przepisu godzi w chronione konstytucyjnie prawo do prywatności, ponieważ jego ograniczenie wykracza poza zakres spraw, co do których sędzia sprawuje właściwą dla niego funkcję publiczną. Objęcie urzędu sędziego „nie pozbawia osoby, która objęła ten urząd prawa do prywatności” (wniosek, s. 8). We

wniosku powołano się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym przy określaniu granic prawa do informacji publicznej na temat osób sprawujących funkcje publiczne należy brać pod uwagę związek między życiem prywatnym a funkcjonowaniem określonej instytucji oraz zakres, w którym informacja taka ma znaczenie dla ukształtowania poglądu o sposobie jej funkcjonowania. Zdaniem wnioskodawcy „nie jest racjonalne ani też logiczne uznawanie wyrażenia przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS za mające związek z wykonywaniem przez niego funkcji publicznych” (wniosek, s. 8). Grupa posłów podkreśla, że prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji przysługuje każdemu, jest nierozzerwalnie związane z godnością osoby ludzkiej i jest chronione również w czasie stanów nadzwyczajnych. Udzielenie przez sędziego poparcia innemu sędziemu kandydującemu do KRS „nie jest obowiązkiem sędziego, który w ogóle nie musi brać udziału w procesie wyłaniania kandydatów do KRS. Sam fakt podjęcia tego rodzaju aktywności, nie mówiąc już o wskazaniu konkretnego kandydata, może być traktowany *per se* jako wyrażenie osobistych (prywatnych) przekonań i ocen sędziego, dotyczących tak kwestii o charakterze ogólnym, jak i oceny walorów określonego kandydata do KRS. Upublicznienie faktu udzielania poparcia określonej osobie niewątpliwie może dać asumpt do ferowania ocen postawy sędziego udzielającego poparcia. Te z kolei oceny mogą mieć istotne znaczenie dla sposobu jego funkcjonowania w środowisku, w tym również w sferze prywatnej, a ponadto mogą mieć istotny wpływ na przebieg jego drogi zawodowej” (wniosek, s. 15).

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji oraz art. 60 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK), grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów rangi ustawowej z Konstytucją.

Do tego wniosku znajdują zastosowanie przepisy ustawy o TK, a w szczególności art. 46 oraz art. 47. Zgodnie z art. 46 ustawy o TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Artykuł 47 ustawy o TK stanowi: „1. Wniosek złożony

przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]”. Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontrydiktoryjności.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że „[k]ontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt

K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciążar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

3. Wnioskodawca, wskazując na art. 11c ustawy o KRS oraz na art. 5 ust. 2 u.d.i.p., precyzuje, że przedmiotem swojego wniosku uczynił takie rozumienie treści normatywnej tych przepisów, które ukształtowało się wskutek praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych. Jest ono, w przekonaniu grupy posłów, sprzeczne z intencjami ustawodawcy, lecz przede wszystkim – narusza postanowienia Konstytucji. W tym kontekście we wniosku zostały przywołane następujące wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z 12 lipca 2018 r. (sygn. akt I SA/Wa 520/18), 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18), 23 listopada 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 488/18) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18).

4. W powołanym orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się przekonanie, że art. 11c ustawy o KRS nie może zostać uznany za podstawę wywiedzenia normy ograniczającej prawo dostępu do informacji publicznej. Sądy uznają, że art. 11c odnosi się „nie do zasad dostępu do informacji, lecz do trybu udostępniania informacji, o jakim w nim mowa i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie” (wniosek, s. 5). Z kolei w odniesieniu do art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne ograniczenie prawa do informacji publicznej na podstawie tego przepisu w stosunku do sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom do KRS, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych (wniosek, s. 7).

5. Wnioskodawca, dla uzasadnienia potrzeby wydania przez Trybunał wyroku interpretacyjnego, przytacza pogląd zaczerpnięty z jego orzecznictwa, że

„normatywną treść przepisu nadawać może także praktyka jego stosowania. Ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą w drodze wykładni prawa wydobywać z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. Z tej racji Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne objęcie swą kognicją także takich treści normatywnych, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni” (wniosek, s. 10). Wnioskodawca kwestionuje „konstytucyjność określonego rozumienia przepisu, przyjętego jednolicie w kilku orzeczeniach, w tym w wyroku sądu administracyjnego najwyższej instancji. Zważywszy na szczególny przedmiot regulacji zaskarżonego przepisu można zasadnie przypuszczać, że ilość przypadków jego zastosowania w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych może nie być znaczna. Mając na uwadze ogólny kontekst, w jakim orzeczenia te zapadły, i – co jeszcze ważniejsze – ich przedmiot i treść, należy więc uznać, że doszło już do ukształtowania przez organy stosowania prawa zupełnie nowego jakościowo stanu prawnego – z pominięciem roli ustawodawcy. Taka sytuacja jednoznacznie przemawia za przyjęciem dopuszczalności poddania zaskarżonego przepisu kontroli w kontekście wskazanym przez grupę posłów w *petitum* niniejszego wniosku.” (tamże, s. 11).

6. Sejm w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym przyjmuje, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, że jeżeli „określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 oraz wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06;

16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; zob. także postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Trybunał w wyroku z 25 listopada 2014 r. (sygn. akt K 54/13) podtrzymuje to stanowisko, podkreślając, że „zwłaszcza ze względu na obowiązek ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela nie może ignorować jednolitej i dostatecznie utrwalonej praktyki wykładni prawa, nawet jeśli jej prawidłowość jest dyskusyjna. Taka praktyka może bowiem prowadzić do powstania niekonstytucyjnej normy prawnej, naruszającej wolności lub prawa jednostki”.

7. W ocenie Sejmu wykształciła się jednolita i dostatecznie utrwalona praktyka wykładni art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Przytoczone przez wnioskodawcę wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych pozostają w tej materii zgodne, a przyjmowany przez nie sposób wykładni zakwestionowanych przepisów potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18). Biorąc pod uwagę, że judykaty te zapadły w związku z tym samym stanem faktycznym, tj. odmową udostępnienia informacji publicznej dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w 2018 r., Sejm przyjmuje, że odczytanie zakwestionowanej normy przez organy stosujące prawo ma charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny. Powoływanie członków KRS jest procedurą, która ma miejsce zdecydowanie rzadziej niż sprawy dotyczące codziennych stosunków prawnych, stąd przytoczone orzecznictwo jest wystarczające do stwierdzenia, iż norma prawna wynikająca z art. 11c ustawy o KRS uzyskała taką treść, jaka przyjmowana jest zgodnie za podstawę wydawanych wyroków. Stwierdzenie faktu występowania powtarzalnej praktyki musi bowiem uwzględniać specyfikę stosowania danego przepisu, w tym jego częstotliwość związaną m.in. z okresowością wyłaniania członków KRS oraz długością kadencji Rady, w związku z czym kolejne orzeczenia mogą zapadać na jego podstawie po upływie dłuższego czasu. Okoliczność ta nie powinna jednak uniemożliwiać weryfikacji przez Trybunał, czy sposób rozumienia prywatności na gruncie ustawy nie jest sprzeczny z Konstytucją.

IV Wzorce kontroli

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela) stanowi jedną z zasad pochodnych, które – w świetle utrwalonego poglądu doktryny (por. np. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 111 i 127) oraz orzecznictwa sądu konstytucyjnego (por. np. wyroki TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06, 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10 i 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14) – wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W orzecznictwie TK uforował sobie drogę pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16). W praktyce TK stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, gdy, po pierwsze, prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00); po drugie, gdy prawodawca powołał do życia regulację, kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia; gdy są one iluzoryczne i pozorne (orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10); po trzecie, nienależycie zabezpieczył prawa nabyte i interesy w toku, co powinien czynić, stosując powszechnie przyjęte techniki prawodawcze, a w szczególności przepisy intertemporalne i odpowiednią *vacatio legis* (zob. wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98). Zmiany w prawie nie mogą, zdaniem

TK, zaskakiwać podmiotów prawa. Muszą oni dysponować odpowiednim czasem na dostosowanie się do nowych regulacji i na podjęcie przemyślanych decyzji (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Zasada zaufania do państwa opiera się na zasadzie pewności prawa (co do kwestii wzajemnej relacji pomiędzy tymi zasadami por. m.in. wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Celem zasady pewności prawa jest zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego, a więc sytuacji, w której może ona decydować o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwa. Jednostka może ocenić konsekwencje swoich zachowań na gruncie obowiązującego w danym momencie porządku prawnego, jak również ma oczekiwanie, że prawodawca nie zmieni przepisów w sposób arbitralny (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Treść omawianej zasady można, zdaniem doktryny, „zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34, por. także wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). W literaturze podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Powinny być one trwałe, stwarzające stan pewności prawa. Porządek prawny państwa prawnego powinien być stabilny (por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 75).

Zasada ochrony zaufania nie wyklucza zmian w systemie prawnym. Jednostka musi bowiem liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może uzasadniać zmiany obowiązującego prawa, a nawet niezwłoczne wprowadzenie w życie nowych regulacji prawnych. Dlatego też, badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji oraz specyfikę dziedziny życia, do której regulacje te się odnoszą (por. wyroki TK z: 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

2. Wzorcem kontroli dla zakwestionowanych przepisów wnioskodawca uczynił również art. 47 Konstytucji, który stanowi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym”. Z użytego przez ustrojodawcę terminu „każdy” wynika, że jest to prawo dotyczące wszystkich osób fizycznych, gdyż tylko one zdolne są do posiadania życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia. Przepis ten gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Zostały w nim unormowane dwa aspekty tego prawa. Pierwszy z nich wyraża się w prawie jednostki do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia i wiąże się przede wszystkim ze stosownymi pozytywnymi obowiązkami władzy państwowej. Natomiast drugi z tych aspektów, wyrażający się w prawie do decydowania o swoim życiu osobistym, ma w istocie charakter „wolności” i polega „na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki” (P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 47, s. 1; por. również wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05).

Autonomia informacyjna, wskazana w art. 51 Konstytucji, jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim znaczeniu, przyjętym w art. 47 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05; 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13; 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 33/13; 11 października 2016 r., sygn. akt SK 28/15). Obejmuje ona prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących siebie, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów.

W konsekwencji art. 47 i art. 51 Konstytucji pozostają w określonej relacji wzajemnej: prawo do prywatności, statutowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności, stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych (zob. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97; 11 października 2016 r., sygn. akt SK 28/15). W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że art. 51 Konstytucji stanowi szczególny środek ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Prywatność rozciąga się na kwestie ochrony informacji dotyczących określonej jednostki, w tym ochrony danych osobowych (zob. wyroki TK z: 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01; 13 grudnia

2011 r., sygn. akt K 33/08; 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13 oraz 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11). Konstytucja w art. 51 ust. 2 realizuje zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępnienia danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może zakresu obowiązku kształtować dowolnie (zob. wyroki TK z: 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04; 11 października 2016 r., sygn. akt SK 28/15). W wyroku z 11 października 2016 r. (sygn. akt SK 28/15) sąd konstytucyjny stwierdził, że: „Istotą autonomii informacyjnej jest pozostawienie każdej osobie swobody określenia sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Zasadą powszechnie przyjmowaną wedle takiego ujęcia jest ochrona każdej informacji osobowej i przyznanie podstawowego znaczenia przesłance zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji [...]”.

Z uwzględnieniem tych ogólnych wskazań, płynących z umiejscowienia i rangi prawa do prywatności wśród praw gwarantowanych konstytucyjnie, należy też oceniać regulacje ustanawiające wyjątki od chronionej prywatności. „Ochrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć” (wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10, zob. też orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96). Ramy dopuszczalnych ograniczeń wyznacza wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności.

Artykuł ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również: J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

V. Analiza zgodności

Problem zgodności art. 11c ustawy o KRS z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z art. 47 i art. 51 Konstytucji

1. Treść zakwestionowanego we wniosku artykułu 11c ustawy o KRS (promulgowanego w brzmieniu: „Zgłoszenie kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników.”), która ukształtowała się w wyniku jego wykładni w procesie stosowania przez wskazane sądy – a którą najpełniej wyraził NSA w wyroku z 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18) – można sprowadzić do następujących, kluczowych elementów:

a) artykuł 11c ustawy o KRS nie zawiera jakichkolwiek materialnoprawnych podstaw kształtujących zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej – treści załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa obejmujących wykazy obywateli albo sędziów popierających zgłoszenie danego kandydata,

b) przepis nie wyłącza ww. załączników oraz ich treści z zakresu publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, bowiem nie została w nim zawarta norma stanowiąca podstawę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej,

c) artykuł 11c ustawy o KRS zawiera wyłącznie normę procesową, odnosi się – i to w ograniczonym zakresie – do trybu udostępnienia informacji publicznej, tj. mimo, iż stanowi, że Marszałek Sejmu w toku toczącego się postępowania nie jest obowiązany podać tych załączników do publicznej wiadomości, to nie zmienia zakresu kompetencji podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w zakresie treści załączników, tj. Kancelarii Sejmu i jej Szefa.

2. Wnioskodawca zakwestionował tak ukształtowaną normę w zakresie, w którym nie daje ona podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów.

3. Analizując kwestię zgodności treści jaką art. 11c ustawy o KRS uzyskał w orzecznictwie sądowym z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa, należy rozważyć na ile ustanowiona tak norma postępowania uwzględnia konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku [zob. m.in. orzeczenie TK z: 2 marca 1993 r. (sygn. akt K 9/92), oraz zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02)].

4. W ocenie Sejmu ewolucja brzmienia przepisu od momentu jego uchwalenia do postaci jaką uzyskał w procesie stosowania stanowi naruszenie zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sędziowie decydujący się na udzielenie poparcia zgłoszeniu określonego kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa działali w zaufaniu, iż nie narażają się na prawne skutki, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania takiej decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, z wyłączeniem jawności, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny za poufne (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Minimalny standard konstytucyjny bezpieczeństwa prawnego jednostki związany z pewnością prawa polega na możliwości przewidywania działań organów państwa, a także prognozowania działań własnych (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06).

W orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, iż badając zgodność przepisów z wymienioną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki (sędziego), że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji oraz specyfikę dziedziny życia, do której regulacje te się odnoszą. W niniejszej sprawie przekonanie sędziów udzielających poparcia dla zgłoszenia określonego kandydata do KRS, że okoliczność taka pozostanie niejawną opierało się, w ocenie Sejmu, na uzasadnionych przesłankach:

a) technika legislacyjna zastosowana w celu wyłączenia jawności w art. 11c ustawy o KRS jest analogiczna do uznawanych w orzecznictwie sądowym za wystarczające do wyłączenia jawności konstrukcji prawnych stosowanych do

pewnych kategorii informacji m.in. w art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1799), art. 8 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.). W każdym ze wskazanych przypadków brakowało klarownego (wyczerpującego i rozłącznego podziału) i jednoznacznego wyodrębnienia części tekstu prawnego, które dotyczą aspektów materialnych oraz aspektów procesowych regulacji dostępu do informacji publicznej. Klarowna była jednak intencja prawodawcy polegająca na wyłączeniu jawności określonych informacji, co znajdowało potwierdzenie w rekonstrukcji normy przez sądy.

b) ścisła dystynkcja na zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, jaką przeprowadzają sądy administracyjne, dla wykazania, iż w art. 11c ustawy o KRS nie doszło do wyłączenia jawności załączników do zgłoszeń kandydatów ma charakter rozróżnienia rangi ustawowej i jest uznawane przez część doktryny, co nie oznacza jeszcze, że jest ona bezwzględnie wiążąca dla rozwiązań prawnych wprowadzanych przez ustawodawcę dla wyłączenia jawności określonych przed niego informacji, np. takich, jakimi posłużył się on w zakwestionowanym przepisie. Zastosowanie ma tu w szczególności reguła kolizyjna *lex posterior* w odniesieniu do aktu prawnego tej samej rangi uchwalonego później i wyrażającego jasną intencję ustawodawcy.

c) w przedstawionym Sejmowi przez Prezydenta RP projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw w projektowanym art. 11c *in fine* nie występował zwrot „z wyłączeniem załączników”. (zob. projekt ustawy, druk nr 2002/ VIII kad., s. 3). Fragment ten dodano w trakcie procesu legislacyjnego w jednoznacznie wyrażonym celu wyeliminowania możliwości upublicznienia informacji o osobach popierających poszczególnych kandydatów do KRS (zob. zapis przebiegu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Nr 108, z dnia 28 listopada 2017 r., Kancelaria Sejmu, s. 55). Te powszechnie dostępne materiały wskazują na *ratio* wprowadzonych do pierwotnego projektu zmian. Są materiałem interpretacyjnym, który mógł wywoływać u sędziów uzasadnione przekonanie o niejawnym charakterze załączników obejmujących informacje o poparciu udzielonym przez danego sędziego dla konkretnego kandydata.

d) powszechnie przyjmowane zasady wykładni prawa pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż racjonalny ustawodawca nie stanowi norm zbędnych, a za taką należałoby uznać normę zawartą w art. 11c ustawy o KRS w zakresie sformułowania „z wyłączeniem załączników”, skoro przepis w pierwotnej wersji, tj. pozbawiony tego fragmentu miałby mieć dokładnie takie samo znaczenie jak przepis o treści ostatecznie przyjętej przez ustawodawcę. Zgodnie z powszechnie akceptowaną w kulturze prawnej dyrektywą interpretacyjną – zakazem dokonywania wykładni *per non est* – nie należałoby pomijać żadnego elementu tekstu prawnego (przepisu) przy rekonstrukcji normy postępowania. Uzasadnia to przekonania osób udzielających poparcia, że w istocie normy ustawowe chronią niejawną charakter ich oświadczenia.

e) oczekiwanie sędziów, iż nie narażą się na prawne skutki, których nie mogli przewidzieć w momencie udzielania poparcia kandydatowi do KRS uznać należy za usprawiedliwione także z uwagi na treść wcześniejszych regulacji. Od momentu wejścia w życie ustawy o KRS do uchylenia art. 11-13 tej ustawy ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), która weszła w życie 17 stycznia 2018 r. wybory przedstawicieli zebrań sędziów poszczególnych szczebli w celu wyłonienia członków KRS przeprowadzane były w głosowaniu tajnym (por. art. 11-13 w brzmieniu sprzed nowelizacji). Treść wprowadzonego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. art. 11c nie wskazywała, by wolą ustawodawcy były odejście od zasady i utrwalonej praktyki tajności głosowania i umożliwienie upubliczniania tożsamości sędziów popierających poszczególnych kandydatów na członków KRS.

5. Sejm podziela sformułowany w orzecznictwie TK pogląd, że zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00), a norma prawna, która ukształtowała się w procesie stosowania art. 11c ustawy o KRS tego rodzaju pułapkę stanowi. Stwarza w sposób nieoczekiwany nowy stan prawny, który podważa prawo do podjęcia aktu poparcia dla kandydata w sposób tajny, co może prowadzić do naruszenia istotnych interesów jednostki, a czego nie mogła ona przewidzieć w momencie udzielania poparcia.

Stąd też należy uznać, iż art. 11c ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów **jest niezgodny** z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

6. Natomiast w odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji, Sejm zajmuje następujące stanowisko. Artykuł 11c ustawy o KRS, w przyjętym przez orzecznictwo sądów administracyjnych rozumieniu, nie wpływa wprost na zakres ochrony prywatności sędziów oraz zakres ochrony ich autonomii informacyjnej. Poddana ocenie treść przepisu wyraża bowiem jedynie nakaz zastosowania do wykazów sędziów popierających kandydata na członka KRS reguł ogólnych odnoszących się do dostępu do informacji dotyczącej osób pełniących funkcje publiczne. Uregulowanie, którego konstytucyjność zakwestionowano, wprost nie wpływa więc na zakres prawa do prywatności osoby fizycznej, a jedynie stanowi odesłanie do odpowiednich przepisów u.d.i.p. Mając powyższe na względzie należy uznać, że art. 11c ustawy o KRS o treści ustalonej w ramach wykładni przez orzecznictwo sądowe **nie jest niezgodny** z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

Podkreślić przy tym należy, że powyższe rozumowanie odnosi się jedynie do kontroli konstytucyjności normy już ukształtowanej w orzecznictwie sądów, bez uwzględnienia kontekstu jej kreacji, który rzutuje na negatywną ocenę zgodności uregulowania z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Badając zgodność z tą zasadą, Sejm wziął pod uwagę szerszy kontekst normatywny, a także sytuację faktyczną i usprawiedliwione oczekiwania sędziów działających w zaufaniu do prawa oraz historię stosowania przepisu i kształtowania jego normatywnej treści.

Problem zgodności art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z art. 47 i 51 Konstytucji

1. Treść zakwestionowanego we wniosku artykułu 5 ust. 2 u.d.i.p. (promulgowanego w brzmieniu: „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek

z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.”), która ukształtowała się w wyniku jego wykładni w procesie stosowania przez wskazane sądy – a którą najpełniej wyraził NSA w wyroku z 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18) oraz WSA w Warszawie z 12 lipca 2018 r. (sygn. akt I SA/Wa 520/18) – można sprowadzić do następujących, kluczowych elementów:

a) aby ustalić, czy określona osoba pełni funkcję publiczną należy zbadać, czy w ramach instytucji publicznej realizuje ona w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Kategorią tą objęte są podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej

b) wzgląd na prywatność osoby fizycznej nie uzasadnia ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, jeżeli informacja ta dotyczy osoby uprzywilejowanej względem ogółu obywateli przy dokonywaniu określonych aktów mających znaczenie prawne, np. w zakresie możliwości zgłoszenia kandydata na członka KRS przez 25 sędziów wobec liczby 2000 obywateli.

c) udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji tych informacji, które nie są związane z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinny podlegać udostępnieniu, dotyczy to np. numeru PESEL sędziego popierającego określonego kandydata na członka KRS.

2. Wnioskodawca zakwestionował tak ukształtowaną normę w zakresie, w jakim pozwala ona uznać, że informacja o wyrażeniu przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS ma związek z pełnieniem przez tego sędziego funkcji publicznej oraz nie daje podstaw do ograniczenia dostępu do takiej informacji ze względu na ochronę prywatności sędziego.

3. Artykuł 5 ust. 2 u.d.i.p. określa przesłanki oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy dopuszczalnych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. Problem ochrony prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki w odniesieniu osób pełniących funkcje publiczne, w tym również sędziów, był kilkakrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, w wyroku z 21 października 1998 r. (sygn. akt K 24/98), zwrócił uwagę, że zarówno w odniesieniu do osób ubiegających się o funkcje publiczne, jak i osób pełniących takie funkcje, prawo do prywatności podlega istotnym ograniczeniom, uzasadnionym

koniecznością zapewnienia w demokratycznym państwie jego bezpieczeństwa (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trybunał podkreślił, że „żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia oraz dyskomfort związany w ingerencją w życie prywatne”. Interesem przeciwnym do *right to be let alone* jest „usprawiedliwione” zainteresowanie społeczeństwa, które odnosi się przede wszystkim do osób pełniących funkcje publiczne (zob. wyrok TK z 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98).

W wyroku z 13 lipca 2004 r. (sygn. akt K 20/03) Trybunał potwierdził, że osoby pełniące funkcje publiczne „ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego”. Dnia 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05) TK orzekł, że art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdził, iż wyrażony w art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. wyjątek od zasady ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne znajduje legitymację w ujęciu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej i został wyrażony w sposób respektujący standardy konstytucyjne.

4. Dokonując kontroli konstytucyjności art. 5 ust. 2 u.d.i.p. o treści ukształtowanej w procesie jego stosowania przez sądy administracyjne w kontekście ograniczenia dostępu do informacji na temat sędziów dokonujących zgłoszeń kandydatów do KRS, należy uznać, że przepis ten nie jest zgodny z Konstytucją. Zgodnie z art. 61 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Konkretyzację powyższej zasady stanowi u.d.i.p., której podstawowym zadaniem jest organizacja systemu społecznej kontroli działalności organów administracji publicznej w taki sposób, aby obywatele mieli jak najszerszy dostęp do informacji posiadanych przez administrację publiczną. Jest to realizacja konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jak również zasady jawności działań administracji publicznej.

Treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p., przyjętą w orzecznictwie sądów, należy odczytywać w związku z treścią art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może mieć w tym kontekście charakter wyjątkowy, znajdujący uzasadnienie w regulacji rangi ustawowej, a zakres wskazanych w Konstytucji wartości uzasadniających ograniczenie dostępu do informacji publicznej precyzuje ustawodawca. W art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. bez definiowania pojęcia prywatności osoby fizycznej, wyraźnie i enumeratywnie uregulowano sytuacje, w których ma miejsce prymat prawa do informacji publicznej nad prawem do prywatności stanowiąc, że ograniczenie prawa do informacji publicznej m.in. ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy m.in. informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji.

Niewątpliwie też Sejm, jako organ władzy publicznej, jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, natomiast informacja w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie wykazów sędziów popierających zgłoszenia, mieści się w pojęciu informacji publicznej. Sejm stoi jednak na stanowisku, że względem na ochronę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, w analizowanym przypadku sędziów popierających zgłoszenia poszczególnych kandydatów do KRS stanowi podstawę do odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej, ponieważ wyrażenie przez sędziego poparcia dla określonego kandydata nie jest wykonywaniem przez tego sędziego funkcji publicznej, czyli sprawowaniem władzy sędziowskiej. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem wyrażanym w piśmiennictwie, w którym zwraca się uwagę, iż: „Szczególny reżim prawny (w tym prawo do informacji publicznej) ograniczający osoby pełniące funkcje publiczne (zarówno co do prywatności, praw politycznych, jak i sfery kompetencji publicznoprawnych) ma pełnić funkcję mechanizmu ograniczającego osoby posiadające władzę publiczną przed jej nienależytym wykonywaniem.” (M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 298). Udzielenie poparcia kandydatowi nie ma charakteru aktu władczego, nie rozstrzyga o wyborze określonej osoby na

członka Rady. Nie może zatem uzasadniać pozbawienia sędziego prawa do zachowania w tajemnicy osobistych (prywatnych) przekonań i ocen, dotyczących tak kwestii o charakterze ogólnym, jak i oceny walorów określonego kandydata.

Mając powyższe na względzie oraz biorąc pod uwagę wcześniejsze ustalenia na temat konieczności uwzględnienia art. 2 Konstytucji, należy uznać, iż art. 5 ust. 2 u.d.i.p. rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa ma związek z wykonywaniem przez tego sędziego funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego **jest niezgodny** z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek