



PK VIII TK 150.2019

K 21/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie, że:

- 1) art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa wybranego spośród sędziów, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jest niezgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), 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, jest niezgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

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

2) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie podlega umorzeniu, przy czym w zakresie oceny zgodności art. 11c ustawy wskazanej w pkt 1) z art. 47 i 51 Konstytucji RP – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia, zaś w pozostałym zakresie – ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

1. Uwagi wstępne.

Wnioskiem z dnia 2 grudnia 2019 r. Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także: Wnioskodawcy lub Grupa posłów) zaskarżyła przepis art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.; dalej: u.k.r.s.) oraz przepis art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429; dalej: u.d.i.p.). W ocenie Wnioskodawców, ukształtowane przez orzecznictwo sądów

administracyjnych rozumienie treści normatywnej zaskarżonych przepisów nie tylko jest sprzeczne z intencjami ustawodawcy, *lecz przede wszystkim narusza postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (wniosek, s. 2).

2. Stanowisko Wnioskodawców i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedstawiając argumentację, Wnioskodawcy, w pierwszej kolejności, przytaczają treść art. 11c u.k.r.s. oraz ściśle z nim związanych art. 11a i art. 11b tejże ustawy. W ocenie Grupy posłów, w zamyśle ustawodawcy art.11c u.k.r.s. jest przepisem szczególnym w stosunku do unormowań u.d.i.p. regulującym w sposób odmienny zasady dostępu do informacji publicznej i tryb udzielania tej informacji – w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Wyraźne wyłączenie podania do publicznej wiadomości załączników, zawierających dane osób popierających kandydaturę, zamyka więc możliwość ich udostępnienia. Powołując się na zasadę racjonalnego ustawodawcy, Wnioskodawcy argumentują, że *gdyby ustawodawca chciał umożliwić dostęp w trybie wnioskowym do załączników do zgłoszeń kandydatów, wskazałby w treści przepisu dane, które należy opublikować, poprzez wyszczególnienie tych danych w dyspozycji art. 11c ustawy o KRS w formie pozytywnego katalogu. Wyraźne wyłączenie podania do publicznej wiadomości załączników, zawierających dane osób popierających kandydaturę, zamyka więc możliwość ich udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej* (wniosek, s. 3).

W ocenie Grupy posłów, za takim właśnie rozumieniem normatywnej treści zaskarżonego przepisu przemawiają okoliczności wynikające z przebiegu procesu legislacyjnego oraz konstrukcja art. 11c u.k.r.s., zbieżna z unormowaniami art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 9 maja 1999 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799) oraz art. 8 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 52). Również te przepisy przewidują bowiem wyłączenie

*określonych informacji z obowiązku ich ujawnienia przez podanie do publicznej wiadomości, a jednocześnie traktowane są jako unormowania uniemożliwiające uzyskanie informacji objętych tymi wyłączeniami w trybie wnioskowym na podstawie u.d.i.p. (wniosek, s. 4). Jednocześnie Wnioskodawcy podnoszą, że użyty w zaskarżonym przepisie termin „podanie informacji do publicznej wiadomości” jest równoznaczny z pojęciem „udostępniania informacji”, występującym w u.d.i.p, a *niejednolitość terminologiczna* powinna być w tym wypadku rozpatrywana jedynie w kontekście ewentualnego uchybienia legislacyjnego (wniosek, s. 5).*

Przedstawionej przez siebie normatywnej treści art. 11c u.k.r.s. Wnioskodawcy przeciwstawiają rozumienie tego przepisu ukształtowane w powołanych przez nich wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozumienie to, które najpełniej wyrażone zostało w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 4282/18, sprowadza się do poglądu, że art. 11c u.k.r.s. nie zawiera jakichkolwiek materialnoprawnych podstaw kształtujących zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej. Zdekodować bowiem można z niego wyłącznie normę procesową, odnoszącą się – i to w ograniczonym zakresie – jedynie do trybu udostępnienia informacji publicznej. W rozumieniu sądów administracyjnych zaskarżony przepis określa jedynie sposób i zakres publicznego ogłoszenia zgłoszeń kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), lecz nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej – w postaci załączników do tych zgłoszeń – w przewidzianym w unormowaniach u.d.i.p. (art. 10 ust. 1) trybie wnioskowym.

W drugiej kolejności, Wnioskodawcy chcą uczynić przedmiotem kontroli art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wskazują przy tym, że przedmiotem oceny powinno być ujęcie tego przepisu, które znalazło wyraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Wa 484/18. W judykacie tym stwierdzono, że ograniczenie, o którym mowa w art. 5

ust. 2 u.d.i.p., nie ma zastosowania do sędziów, którzy wyrazili poparcie dla kandydatów do KRS, ponieważ informacja ta ma związek z wykonywaniem przez tych sędziów funkcji publicznych. W ocenie Grupy posłów interpretacja ta nie jest racjonalna ani logiczna. Wnioskodawcy zauważają, że – w świetle uregulowań Konstytucji – prawo do prywatności podlega dalej idącej ochronie niżli prawo dostępu do informacji publicznej.

Wnioskodawcy domagają się wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego argumentując, że praktyka rozumienia i stosowania zaskarżonych przepisów przez sądownictwo administracyjne prowadzi do jednoznacznego zdekodowania normatywnej treści art. 11c u.k.r.s. i art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a jednocześnie rozumienie to i stosowanie mają charakter stały, powtarzalny i powszechny. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jeśli charakteryzujące się tymi cechami rozumienie przepisu nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to istnieją podstawy do domagania się interwencji Sądu Konstytucyjnego.

Wnioskując o poddanie zaskarżonych przepisów kontroli hierarchicznej, Grupa posłów, jako wzorce tej kontroli, przywołuje wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, art. 47 Konstytucji, statuujący prawo jednostki do prywatności, oraz art. 51 ustawy zasadniczej, z którego wynika, będące przejawem prawa do prywatności, prawo jednostki do zachowania autonomii informacyjnej. Już w tym miejscu zauważyć należy, że jakkolwiek w *petitum* wniosku Grupa posłów nie przywołała art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w odniesieniu do art. 5 ust. 2 u.d.i.p., to jednak uczyniła to w uzasadnieniu wniosku (zob. wniosek, s. 16-17).

Przedstawiając rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności państwa wobec obywatela), Wnioskodawcy powołują się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny. Zasada lojalności polega na takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać

swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i poglądach doktryny, Grupa posłów podkreśla znaczenie pewności prawa, czyli takiego zespołu cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć. Wskazują, że dyrektywa pewności prawa ma głębokie uzasadnienie aksjologiczne w konstytucyjnych wartościach godności i wolności jednostki (ujętych w odpowiednich przepisach ustawy zasadniczej), a przejawia się w szeregu nakazów dotyczących sfery tworzenia i stosowania prawa (obejmujących m.in. konieczność ochrony praw nabytych i interesów w toku). Pewność prawa ma bowiem nie tylko gwarantować stabilność porządku prawnego w państwie, lecz również dać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe.

Przedstawiając kolejne wzorce kontroli, Wnioskodawcy wskazują, że zgodnie z art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Z kolei, w art. 51 ustawy zasadniczej ustrojodawca ukonstytuował prawo do ochrony informacji (danych) osobistych. Jest ono jednym z aspektów prawa do prywatności, uregulowanego w art. 47 Konstytucji. Prawo do prywatności to, po pierwsze, prawo jednostki do prawnej ochrony sfer życia wskazanych w pierwszej części tego przepisu tj. życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, po drugie przyznanie jej prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Opierając się na poglądach doktryny i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Grupa posłów wywodzi, że przepisy *art. 51 i 47 Konstytucji przyznają więc jednostce prawo podmiotowe nie tylko do samodzielnego*

decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, lecz przyznają także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. (...) W tym kontekście ustawy powinny więc jednoznacznie określać nie tylko to, jakich informacji i na jakich zasadach jednostka jest zobowiązana udzielić organowi władzy publicznej, ale też określać granice dopuszczalności przekazywania informacji udzielonych przez jednostkę organowi innym podmiotom. (...) Obywatel przekazujący informacje organowi musi mieć więc świadomość, w jakim zakresie udzielone przez niego informacje mogą być następnie przekazane innym podmiotom lub podane do publicznej wiadomości (wniosek, s. 10).

Wnioskodawcy nie negują jednak, że w istocie wyrażonego w art. 61 Konstytucji prawa do informacji mieści się także prawo do uzyskania informacji obejmujących pewną sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Stawiając zarzuty przepisom art. 11c u.k.r.s. i art. 5 ust. 2 u.d.i.p., Wnioskodawcy podnoszą, że treść normatywna zdekodowana z tych przepisów przez sądy administracyjne, w przekonaniu Wnioskodawców, tworzy nowy stan normatywny. Zgodnie z „nowym” rozumieniem zaskarżonych przepisów, dodatkową konsekwencją prawną udzielenia poparcia kandydatowi na członka KRS stała się także prawna dopuszczalność upublicznienia faktu udzielenia poparcia kandydatowi i danych osobowych sędziego popierającego (wniosek, s. 16). Grupa posłów podnosi, że sędzia popierający kandydaturę, opierając się na brzmieniu zaskarżonych przepisów, mógł zasadnie przypuszczać, że te dane i oceny nie będą mogły być przekazywane przez organ władzy publicznej żadnemu innemu podmiotowi (wniosek, s. 13). W ocenie Wnioskodawców, [w] ten sposób doszło do ziszczenia się sytuacji, którą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazwano „pułapką prawną” (wniosek, s. 16). Ponadto, według Grupy posłów, [p]rzyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienie art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 [u.d.i.p.] prowadzi (...) 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).

Pismem z dnia 3 stycznia 2020 r. do przedmiotowego postępowania przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO). Organ ten, w pierwszej kolejności, wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W razie zaś nieuwzględnienia tego wniosku, Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 11c u.k.r.s., 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 wybieranego spośród sędziów, nie jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 47 i 51 Konstytucji RP;

– art. 5 ust. 2 u.d.i.p., rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS ma związek z wykonywaniem przez sędziego wyrażającego takie poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczenia ze względu na ochronę prywatności tego sędziego, jest zgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji RP.

3. Analiza formalnoprawna.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że kontrola konstytucyjności, którą zainicjowali Wnioskodawcy, może mieć charakter kaskadowy. Jeśli bowiem przyjąć, że trafne są zarzuty dotyczące art. 11c u.k.r.s., a tym samym przepis ten powinien stanowić regulację szczególną wobec uregulowań u.d.i.p., to przepisy tego drugiego aktu prawnego w ogóle nie powinny znajdować zastosowania w zakresie list poparcia do KRS, a co za tym idzie, niemożliwe jest przyjmowanie takiej ich interpretacji, jaka znalazła odbicie w *petitum* wniosku. W tym sensie dopiero stwierdzenie konstytucyjności normy wynikającej z art. 11c u.k.r.s.,

odtworzonej w orzecznictwie sądów administracyjnych, otwiera drogę do kontroli art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Z tego też powodu, dopuszczalność orzekania względem art. 5 ust. 2 u.d.i.p. zależy od uprzedniej oceny konstytucyjności art. 11c u.k.r.s. i odpowiadającą temu założeniu systematykę przyjęto w ramach niniejszego stanowiska.

Wątpliwości zaś nie budzi podniesiona przez Wnioskodawców argumentacja dotycząca zasadności wydania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie wyroku interpretacyjnego.

4. Przedmiot kontroli – art. 11c u.k.r.s.

Artykuł 11c u.k.r.s. brzmi:

Art. 11c. Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników.

Powołane w jego treści art. 11a i art. 11b u.k.r.s., regulujące procedurę zgłaszania kandydatów na członków KRS wybieranych spośród sędziów, mają 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 Sejmowi, 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 Sejmowi, 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 orzeczniczy 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 Sejmowi zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego tej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmowi. 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".

Odnosząc się do wykładni zaskarżonego unormowania, należy przychylić się do poglądu przedstawionego przez Wnioskodawców, że istnieją racjonalne argumenty przemawiające za przyjęciem, iż w zamyśle ustawodawcy art. 11c u.k.r.s. został stworzony jako przepis materialnoprawny. W takim rozumieniu jest on więc unormowaniem szczególnym w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p., regulującym w sposób odmienny od ogólnych reguł u.d.i.p. zasady dostępu do informacji publicznej i tryb udzielania tej informacji. Tym samym, w zamyśle ustawodawcy, normatywna treść tego przepisu wykluczać powinna możliwość

udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów popierających kandydaturę – w trybie wnioskowym, przewidzianym w art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

W procesie stosowania prawa nadano jednak zaskarżonemu przepisowi inną treść. W wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a najpełniej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 4282/18 (Legalis nr 1971933), wyrażony został bowiem jednolity pogląd, że przepis ten nie może zostać uznany za podstawę wywiedzenia normy ograniczającej prawo dostępu do informacji publicznej. W tym ujęciu z art. 11c u.k.r.s. zdekodować można wyłącznie normę procesową, dotyczącą trybu udostępniania informacji, o jakich w nim mowa, i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie. Zdaniem NSA, przepis ten nie wyłącza nakazu stosowania ogólnych zasad udostępniania informacji publicznej. Istnieje więc możliwość uzyskania dostępu do załączników w trybie wnioskowym w przypadku zgłoszenia kandydata przez grupę sędziów, natomiast unormowania u.d.i.p. wyłączają możliwość uzyskania dostępu do załączników w tym trybie w wypadku zgłoszenia kandydata przez grupę obywateli (zob. też wniosek, s. 5).

W tym miejscu konieczna jest jeszcze jedna uwaga o charakterze formalnoprawnym. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny w pełni uprawniona jest konstatacja, iż praktyka sądowej wykładni art. 11c u.k.r.s. jest jednolita i dostatecznie utrwalona, co daje podstawy do przyjęcia, że przepis ten powinien zostać poddany kontroli w rozumieniu przyjętym w powołanych przez Grupę posłów wyrokach sądów administracyjnych. Należy w pełni podzielić trafność przemawiającej za tym argumentacji przedstawionej przez Wnioskodawców. Jak słusznie podnosi się bowiem w doktrynie, *w procesie kontroli konstytucyjności prawa orzecznictwo sądów odgrywa coraz większą rolę. W wielu wypadkach ustalenie sposobu dokonywania wykładni kontrolowanych przepisów ma kluczowe znaczenie dla oceny*

*zgodności z konstytucją. Ustalenie normatywnej treści ustawy bez odwoływania się do sądowej wykładni jest w ogóle niemożliwe. W tym znaczeniu przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest nie tylko akt normatywny, ale także sposób jego stosowania. Zjawisko to nasila się ze względu na szeroki zakres prawa do sądu. To sądy na poziomie stosowania prawa decydują najczęściej o sposobie rozumienia obowiązujących przepisów (P. Tuleja, *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny?*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, M. Kuca, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013 r., s. 317).*

5. Wzorce kontroli.

Na tle unormowań Konstytucji RP z 1997 r. zasada ochrony zaufania odgrywa kluczową rolę w wykładni klauzuli państwa prawnego (zob. wyrok TK z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K. 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 43). Zaliczona została ona przez Trybunał Konstytucyjny *do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji* (wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). Stała się *oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego*, a więc państwem prawnym może być, w ocenie Trybunału, tylko takie państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Trybunał stwierdzał również, że gwarancją istnienia zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa jest spełnienie warunku pewności prawa (zob. orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., poz. 6). W myśl ustalonych poglądów Trybunału, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się więc na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, czyli umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji

prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Inaczej mówiąc, *treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166 oraz wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Te poglądy Trybunału są w pełni zgodne z doktrynalnym rozumieniem pojęcia bezpieczeństwa prawnego, którego istotą jest *trwałość rozstrzygnięć władzy publicznej (ochrona ex post), gdyż raz ustanowione prawo jednostki nie może być w dowolny sposób uchylone lub zmienione. Wyzucie z tych praw może nastąpić jedynie z uwzględnieniem właściwych form i pod ściśle określonymi warunkami. Z drugiej*

zaś strony pewność prawa wymaga ochrony *ex ante*, która wyraża się w obliczalności rozstrzygnięć władzy publicznej. Innymi słowy, państwo i prawo powinny spełniać wymóg przewidywalności, który w oczywisty sposób łączy się z autonomią jednostki i zdolnością do planowania (Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018 r., s. 91 – 92 i powołana tam literatura; <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>).

Oprócz przypadku arbitralnej zmiany sytuacji prawnej jednostki, za naruszenie zasady zaufania obywatela do państw i stanowionego przez nie prawa uznać należy między innymi sytuacje, w których prawodawca powołał do życia regulację kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia lub gdy są one iluzoryczne i pozorne (zob. orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, *op. cit.*; por. wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2).

Naruszeniem bezpieczeństwa prawnego jednostki jest w szczególności nienależyte zabezpieczenie praw nabytych i interesów w toku, poprzez zaniechanie wprowadzenia (lub nieprawidłowe zastosowanie) służących temu celowi środków, a w szczególności przepisów intertemporalnych i odpowiedniej *vacatio legis*. Prawodawca może bowiem zmieniać sytuację prawną jednostek, *winien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają „dostosowanie się” do nowej sytuacji* (wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K. 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46; zob. także wyrok z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; wyrok z dnia 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22; szerzej na ten temat: J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych Tom XVI, nr 1/2005).

Z analizy orzecznictwa wynika ponadto, iż Trybunał Konstytucyjny nie ogranicza zakresu oddziaływania zasady ochrony zaufania wyłącznie do procesu

stanowienia prawa, gdyż wyraźnie akcentuje potrzebę ochrony zaufania obywateli również w procesie stosowania prawa. Przyjmując, że ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, lecz przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, Trybunał poszerza istotnie zakres oddziaływania (obowiązywania) zasady ochrony zaufania (zob. wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. U. 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67 oraz wyrok z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Wynika to z przekonania Sądu Konstytucyjnego, iż *w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe* (wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. U. 11/97, *op. cit.*).

W art. 47 Konstytucji uregulowane zostały dwa odrębne zagadnienia: po pierwsze – prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer życia, po drugie – przyznanie jednostce prawa do decydowania w sprawach określonych w drugiej jego części. Pierwszemu prawu jednostki odpowiada obowiązek władzy państwowej uregulowania tych zagadnień w drodze przepisów prawnych. Drugie prawo posiada charakter „wolności”, polega bowiem na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki. Jednym z aspektów prawa do prywatności jest prawo do ochrony informacji (danych) osobistych, ujęte w odrębnym przepisie – art. 51 Konstytucji (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 47, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 248-252).

Już w wyroku z dnia 19 maja 1998r., sygn. U. 5/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 46), Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż w doktrynie na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może

decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny nawiązał także do swojego wcześniejszego orzeczenia – z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K. 21/96 (OTK ZU nr 2/1997, poz. 23), w którym wskazał na istotny związek prawa do prywatności z prawem do ochrony danych osobowych. Powołując się na swe ustabilizowane orzecznictwo, według którego zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje swoim zakresem także pewne treści materialne, w szczególności powiązane z prawami i wolnościami jednostki, Trybunał Konstytucyjny uznał, że już art. 1 uprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych dawał podstawę do sformułowania konstytucyjnego prawa do prywatności, rozumianego m.in. jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny sformułował ponadto tezę, że prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. W konsekwencji, wyraził następujący pogląd: *Oznacza to m.in., że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć* (orzeczenie dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K. 21/96, *op. cit.*).

W wyroku z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64), Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreślił, iż ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie co do zasady w art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał też, że prawo do prywatności oraz prawo do zachowania autonomii informacyjnej nie mają

charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej ograniczenia powyższych wartości konstytucyjnych są bowiem dopuszczalne, jeżeli umożliwiają ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, środowiska albo wolności lub praw innych osób. Muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności. Ustanowione ograniczenia spełniają ten ostatni wymóg, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu).

Na temat treści i znaczenia prawa gwarantowanego w art. 51 Konstytucji wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny także w wyroku z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01 (OTK ZU nr 6/A/2002 poz. 83). Stwierdził w nim, iż prawo do ochrony danych osobowych stanowi niewątpliwie szczególny instrument ochrony tych interesów podmiotu, które są związane z ochroną życia prywatnego. Prawo to jest więc wyspecjalizowanym środkiem ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważył przy tym, iż zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że prywatność dotyczy również ochrony informacji dotyczących określonego podmiotu, co gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. Takie ujęcie konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych odpowiada zaś – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – ukształtowanej w ramach standardów Rady Europy koncepcji prawa do autonomii informacyjnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że w systemie prawa polskiego ochrona danych osobowych znajduje swoje oparcie przede wszystkim w ustawie o ochronie danych osobowych (wówczas: ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.; obecnie: ustawa z dnia

10 maja 2018 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), stanowiącej w istocie realizację gwarancji konstytucyjnej zawartej w art. 51 ustawy zasadniczej. W rozumieniu przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie.

6. Analiza zgodności art. 11c u.k.r.s. z art. 2 Konstytucji.

W pierwszym z podniesionych zarzutów Wnioskodawcy domagają się stwierdzenia niezgodności treści, jaką art. 11c u.k.r.s. uzyskał w orzecznictwie sądowym, z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kontrola dokonywana przez Trybunał pod kątem spełnienia warunków wynikających z tej właśnie zasady w realiach przedmiotowej sprawy ma charakter, który należałoby określić mianem „dynamicznego”. Prawodawca może bowiem zmieniać sytuację prawną jednostek, wprowadzając nawet rozwiązania mniej korzystne dla tych podmiotów, zobowiązany jest jednak wtedy do zminimalizowania skutków owych „nowości” legislacyjnych. Przedmiotem oceny Trybunału staje się wówczas nie tyle to, jakich dokonano zmian, lecz to, czy i w jaki sposób zapewniono ochronę usprawiedliwionych interesów jednostek. Przy tym – jak już to przedstawiono – Trybunał Konstytucyjny za równoznaczne ze zmianami legislacyjnymi uważa takie zmiany normatywnej treści kontrolowanego przepisu, do których doszło w procesie stosowania prawa niezależnie od intencji prawodawcy (zob. powołane wyroki TK z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. U. 11/97, *op. cit.* i z dnia 9 października 2001 r., SK 8/00, *op. cit.*).

Analizując kwestię zgodności normatywnej treści, jaką kontrolowany art. 11c u.k.r.s. uzyskał w orzecznictwie sądowym, z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy więc rozważyć, czy stworzenie w ten sposób *de facto* nowego unormowania da się pogodzić z koniecznością ochrony i respektowania praw słusznie nabytych

i ochrony interesów w toku (por. np. wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K. 45/01, *op. cit.*) oraz zakazem tworzenia takich konstrukcji normatywnych, które stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (np. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Jest oczywiste, że w toku kontroli konstytucyjności dokonywanej w kontekście dochowania zasady lojalności każdorazowo konieczne jest ustalenie, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione (uzasadnione). Odnosząc się do tego problemu, należy w pełni podzielić poglądy zaprezentowane przez Wnioskodawców. W chwili udzielenia poparcia kandydatom do Krajowej Rady Sądownictwa sędziowie udzielający tego poparcia mieli bowiem uzasadnione podstawy do przyjęcia, iż obowiązujące prawo zapewnia poufność ich zaangażowania się w proces kreacyjny KRS. Równie usprawiedliwione były przewidywania, że poufność ta będzie respektowana przez porządek prawny obowiązujący w przyszłości. Wynika to z minimalnych standardów konstytucyjnych bezpieczeństwa prawnego jednostki. W szczególności, za Sejmem RP należy tu podkreślić, że:

- konstrukcja art. 11c u.k.r.s. jest analogiczna do uznawanych w orzecznictwie sądowym za wystarczające do wyłączenia jawności konstrukcji stosowanych do pewnych kategorii informacji, mimo braku jednoznacznego wyodrębnienia w tekście aktu normatywnego podziału na materialne i procesowe aspekty regulacji dostępu do informacji publicznej;
- doktrynalne i ustawowe rozróżnienie pojęć „zasad” i „trybu” dostępu do informacji będących informacjami publicznymi nie jest bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy przy wyłączaniu jawności określonych przez niego informacji, np. takich, jakimi posłużył się w zakwestionowanym przepisie; należy bowiem przyjąć że w przedmiotowym przypadku

w odniesieniu do aktu prawnego tej samej rangi w systemie źródeł prawa znajduje zastosowania reguła kolizyjna *lex posterior derogat legi priori*;

- okoliczności wprowadzenia do zakwestionowanego art. 11c u.k.r.s. w trakcie procesu legislacyjnego zwrotu „z wyłączeniem załączników”, które to okoliczności – wynikające wprost z materiałów procesu legislacyjnego – mają samodzielne znacznie interpretacyjne pozwalające na ustalenie *ratio* wprowadzonego unormowania;
- przyjęcie wykładni, zgodnie z którą wprowadzenie wskazanego wyżej zwrotu nie skutkuje zakazem ujawniania treści załączników, pozostawałoby w rażącej sprzeczności z zasadą racjonalności ustawodawcy (domniemanie, że ustawodawca nie tworzy norm zbędnych) oraz z zasadą zakazu dokonywania wykładni *per non est* (przy rekonstrukcji normy postępowania nie należy pomijać żadnego elementu tekstu prawnego).

Należy więc przyjąć, że norma prawna, która ukształtowała się w procesie sądowego stosowania art. 11c u.k.r.s., stanowi swego rodzaju „pułapkę prawną”, w rozumieniu, jakie temu zwrotowi nadało ustalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, *op. cit.*). W niniejszej sprawie polega to na tym, że sędziowie, popierając innego sędziego kandydującego do KRS, podjęli te istotne decyzje, opierając się na treści normy prawnej racjonalnie zdekodowanej z art. 11c u.k.r.s.. W sytuacji, w której jednolite i utrwalone orzecznictwo sądowe w sposób zaskakujący – nie tylko dla sędziów popierających kandydatów, ale też dla organów państwa – nadało temu przepisowi całkowicie odmienne znaczenie normatywne, sędziowie „popierający” ponosić mogą natomiast wszelkie konsekwencje, polegające na istotnym naruszeniu interesów jednostki. Należy podkreślić, że przedstawione wyżej okoliczności świadczą jednoznacznie o tym, że sędziom popierającym kandydatów do KRS nie sposób zarzucić bezzasadności oczekiwania, iż fakt zaangażowania się przez nich w proces kreacyjny KRS przez

udzielenie poparcia sędziemu kandydatowi do tego organu nie zostanie upubliczniony.

Zasadne jest więc przedstawienie stanowiska, iż art. 11c u.k.r.s., rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa wybieranego spośród sędziów, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7. Zasadność umorzenia postępowania w pozostałym zakresie.

Z innej perspektywy dokonana musi zostać ocena konstytucyjności art. 11c u.k.r.s. w zakresie wynikającym z pozostałych zarzutów wniosku, w których Grupa posłów domaga się ponadto stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Kontrola konstytucyjności dokonywana w tym kontekście musi mieć – w odróżnieniu od kontroli dokonywanej w zakresie zarzutu pierwszego – charakter, który można by, na potrzeby niniejszego stanowiska, określić jako „statyczny”. Istota oceny nie sprawdza się bowiem do stwierdzenia, czy w wyniku aktywności orzecniczej sądów administracyjnych nastąpiła niekorzystna zmiana zakresu ochrony prywatności i zakresu autonomii informacyjnej sędziów w stosunku do granic tej ochrony wyznaczonych przez przepis art. 11c u.k.r.s. w rozumieniu zamierzonym przez ustawodawcę. W tym „statycznym” kontekście kontroli należy bowiem zbadać, czy normatywna treść, jaką „otrzymał” art. 11c u.k.r.s., narusza przywołane przez Wnioskodawców wzorce kontroli z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

Odnosząc się do tego zagadnienia, należy jednak przede wszystkim skonstatować, że w rozumieniu przyjętym przez sądy administracyjne kwestionowany przepis nie jest przepisem prawa materialnego, wpływającym na zakres ochrony jednostki w tych sferach, lecz unormowaniem skutkującym stosowaniem w tym zakresie ogólnych zasad odnoszących się do dostępu do

informacji publicznej. Przy takim rozumieniu zaskarżonego przepisu zarzuty niezgodności z art. 47 i art. 51 Konstytucji nie są adekwatne do normatywnej treści art. 11c u.k.r.s. Zarzuty te mogłyby podlegać analizie (jak się wydaje, koniecznie wspólnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji) jedynie wówczas, kiedy przedmiotem kontroli byłaby treść art. 11c u.k.r.s., zgodna z celem, który towarzyszył wprowadzeniu tejże regulacji. Stąd ani zarzuty zawarte we wniosku, ani też jego uzasadnienie nie dają podstaw do orzekania o hierarchicznej zgodności poddanego kontroli unormowania z powołanymi przez Wnioskodawców wzorcami konstytucyjnymi w niniejszym postępowaniu.

Mając na uwadze powyższe wywody, należy przyjąć konstatację, że zaskarżony w niniejszej sprawie przepis art. 11c u.k.r.s., w rozumieniu, jakie przyjęto w przywołanych orzeczeniach sądów administracyjnych, nie zwiera treści normatywnych wpływających bezpośrednio na zakres prywatności osoby fizycznej, w tym autonomię informacyjną jednostki. Przy przyjęciu, że brak jest związku pomiędzy zaskarżoną regulacją a powołanymi wzorcami kontroli, w świetle aktualnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zachodzi przesłanka uzasadniająca umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 11c u.k.r.s. z art. 47 i art. 51 Konstytucji wobec niedopuszczalności wydania wyroku – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [zob. – wydany w pełnym składzie Trybunału – wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 39].

Z drugiej strony, jak już wyżej sygnalizowano, stanowisko w przedmiocie niekonstytucyjności art. 11c u.k.r.s. sprawia, że na obecnym etapie nie ma możliwości, ale także potrzeby oceny drugiego problemu konstytucyjnego dotyczącego art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Uznanie, że zakwestionowane rozumienie art. 11c u.k.r.s. jest nie do pogodzenia z ustawą zasadniczą, sprawia, że listy poparcia kandydatów do KRS nie mogą być traktowane jako podlegające albo niepodlegające ujawnieniu z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p., gdyż

przepis ten – jako norma ogólna – nie będzie miał do nich zastosowania (*lex specialis derogat legi generali*).

Z powyższych względów, jedynie niejako na marginesie można wskazać, że zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą ustawę zasadniczą (art. 61 Konstytucji). Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wynikają z nich dla podmiotów uprawnionych do uzyskania takiej informacji, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Zgodnie zaś z kwestionowanym przepisem, ograniczenie dostępu do informacji publicznej 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. Według Trybunału Konstytucyjnego, kluczowym problemem związanym z zagadnieniem konstytucyjności wyłączenia, o którym mowa w art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p., jest określenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną. Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji (zob. wyrok z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). Sfera prywatna i publiczna w życiu tych osób mogą się bowiem przenikać, a obywatele powinni mieć możliwość wglądu w niektóre przynajmniej aspekty ich zachowań prywatnych lub sytuacji o zwykle prywatnym charakterze, rzutujących jednak na publiczną sferę działań tych osób. Stąd też ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne nie musi, a nawet nie powinna być tak szczelna, jak osób, które nie pełnią takich funkcji (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo „Liber”, Warszawa 2008, s. 115).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, stwierdził, że *osoby pełniące funkcje publiczne muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów życia prywatnego* (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Z kolei, w powołanym (także przez Wnioskodawców) wyroku

z dnia 20 marca 2006 r. Trybunał 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. W ocenie Sądu Konstytucyjnego ustawodawca, kreując przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zachował właściwe proporcje między prawem do informacji publicznej a ochroną prywatności osób pełniących funkcje publiczne (zob. wyrok z dnia 20 marca 2006 r, sygn. K 17/05 *op. cit.*; zob. też K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prokuratura i Prawo nr 11/2015, s. 116 – 118).

Powyższe rozważania nie przekładają się jednak na merytoryczną ocenę art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w ramach przedmiotowego postępowania, która – ze wskazywanych już wyżej powodów – jest zbędna. Stąd należy wnioskować o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji wobec zbędności wydania orzeczenia – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego