

Warszawa, dnia 2 grudnia 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Al. Jana Christiana Szucha 12
00-918 Warszawa

WNIOSKODAWCA
Grupa Posłów na Sejm IX Kadencji
według załączonej listy

Przedstawiciel grupy posłów:
Marek Ast – poseł na Sejm RP

WNIOSEK

GRUPY POSŁÓW NA SEJM IX KADENCJI

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt 1 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm), grupa posłów na Sejm IX Kadencji wnosi o stwierdzenie, że:

A). przepis art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.) [*przedmiot kontroli*] rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów jest niezgodny z:

- **przepisem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** tj. zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa
- **przepisem art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** tj. gwarantowaną w Konstytucji RP zasadą ochrony prawa do prywatności,
- **przepisem art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, gwarantującym w Konstytucji RP, tzw. ochronę autonomii informacyjnej jednostki [*wzorze kontroli konstytucyjności*].

B). przepis art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1429.) [*przedmiot kontroli*], 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 ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego, jest niezgodny z:

- **przepisem art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej** tj. zagwarantowaną w Konstytucji RP, zasadą ochrony prawa do prywatności,

- **przepisem art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej**, gwarantującym w Konstytucji RP, tzw. ochronę autonomii informacyjnej jednostki [*wzorce kontroli konstytucyjności*].

II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

UZASADNIENIE:

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE.

Grupa posłów na Sejm (dalej także: Wnioskodawca) zdecydowała się zaskarżyć przepis art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1429.; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej). W ocenie Wnioskodawcy, praktyka orzecznicza sądów administracyjnych doprowadziła bowiem do ukształtowania się takiego rozumienia treści normatywnej treści tych przepisów, która nie tylko jest sprzeczna z intencjami ustawodawcy, lecz przede wszystkim narusza postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. PRZEDMIOT KONTROLI I JEGO WYKŁADNIA.

2. 1. Art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Ustawa o KRS w art. 11a – 11c reguluje procedurę zgłaszania kandydatów na tych członków KRS, którzy wybierani są spośród sędziów. W szczególności, art. 11a ust. 2 tej ustawy stanowi, że podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady wybieranego sposób sędziów 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.

Zgodnie zaś z art. 11a ust. 5 ustawy o KRS, 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.

W myśl art. 11b ust. 1 i ust. 7 ustawy o KRS, zgłoszenie kandydata dokonuje na piśmie pełnomocnik. Pełnomocnikiem jest osoba wskazana w pisemnym zgłoszeniu. Do zgłoszenia kandydata przez grupę sędziów (o której 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.

Poddany kontroli w niniejszej sprawie art. 11c 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.”

W ocenie Grupy posłów normatywna treść tego przepisu wyklucza możliwość udostępnienia w trybie wnioskowym, przewidzianym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429; dalej: u.d.i.p.), załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów popierających kandydaturę. Ostateczne brzmienie art. 11c odbiega od tego, które zostało mu pierwotnie nadane w prezydenckim projekcie ustawy. W trakcie prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka po pierwszym czytaniu ustawy dodano w nim zwrot

„z wyłączeniem załączników”. Miało to służyć nie tylko doprecyzowaniu procedury wskazywania kandydatów, lecz przede wszystkim wyeliminowaniu możliwości „upublicznienia osób, które zgłaszają kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa” (*Pelny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości Praw Człowieka, Nr 108, z dnia 28 listopada 2017 r., Kancelaria Sejmu, s. 55*).

Artykuł 11c ustawy o KRS jest tym samym 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. Konieczne jest podkreślenie, że przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ma charakter uniwersalnej trwałej zasady ogólnej. Z tego powodu uregulowanie dostępu do informacji (a więc także ograniczenia w tym zakresie), tak istniejące w momencie wejścia w życie u.d.i.p., jak i każdorazowe później uchwalone ograniczenie, ma pierwszeństwo wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawodawca był więc władny do odmiennego ustanowienia ograniczeń dostępu do informacji publicznej niż to wynika z norm u.d.i.p., której uregulowania znajdują zastosowanie jedynie subsydiarne (zob. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135).

Powołanie się na zasadę racjonalnego prawodawcy prowadzi zatem do wniosku, 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 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. Za sprzeczne z zasadami prawidłowego rozumowania uznać należy bowiem stanowisko, zgodnie z którym zgłoszenie kandydata na członka KRS miałoby być podawane do publicznej wiadomości poprzez udostępnianie w Systemie Informacyjnym Sejmu na podstawie art. 202a Regulaminu Sejmu, natomiast załączniki do niego miały podlegać udostępnieniu w trybie wnioskowym na podstawie art. 10 u.d.i.p. Nie da się więc pogodzić tezy o możliwości udostępniania, w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, z brzmieniem art. 11c ustawy o KRS, z którego wynika obowiązek podania przez Marszałka Sejmu do publicznej wiadomości wyżej wskazanych zgłoszeń, z wyłączeniem tych załączników.

Należy zauważyć, że odmiennosc trybu udostępnienia informacji zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów na członków KRS przewidzianego w art. 11c ustawy

o KRS wynika z faktu, że o ile podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej jest Kancelaria Sejmu na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 202a ust. 1 Regulaminu Sejmu, to w myśl art. 11c ustawy o KRS podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest Marszałek Sejmu. Ponadto, użyty w ustawie KRS termin „podanie informacji do publicznej wiadomości” jest równoznaczny z pojęciem udostępniania informacji, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a niejednolitość terminologiczna powinna być w tym wypadku rozpatrywana jedynie w kontekście ewentualnego uchybienia legislacyjnego.

W ocenie Grupy posłów przedstawioną wyżej wykładnię art. 11c ustawy o KRS wspiera wykładnia podobnie skonstruowanych przepisów, takich jak 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 2018 r. poz. 2107) 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). Przepisy te, regulujące obowiązki Marszałka Sejmu oraz Prezesa NSA w zakresie podawania do publicznej wiadomości danych z oświadczeń majątkowych, również przewidują wyłączenia 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.

Charakter i normatywna treść zaskarżonego art. 11c ustawy o KRS całkowicie odmiennie została zdekodowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z dostępnych źródeł wynika, że przepis ten był analizowany w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia: 12 lipca 2018 r., sygn. II SA/Wa 520/18 (Legalis nr 189124); 29 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Wa 484/18 (Legalis nr 1866140); 23 listopada 2018 r., sygn. II SA/Wa 488/1 (Legalis 1857404), a co najważniejsze – w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 4282/18 (Legalis nr 1971933).

Dokonana w tych judykatach analiza treści art. 11c ustawy o KRS doprowadziła składy orzekające tych sądów do konstatacji, że przepis ten nie może zostać uznany za podstawę wywiedzenia normy ograniczającej prawo dostępu do informacji publicznej. Jak wynika m. in. z uzasadnienia powołanego wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 4282/18, w ocenie tego Sądu art. 11c ustawy o KRS odnosi się bowiem nie do zasad dostępu do informacji, lecz do trybu udostępniania informacji, o jakich w nim mowa i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie.

Jednocześnie przedstawiono pogląd, że konstrukcja art. 11c ustawy o KRS jest odmienna od konstrukcji powołanych wyżej przepisów „dotyczących informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych posła, senatora lub sędziego NSA albowiem przyjęto, że „obok norm procesowych o charakterze organizacyjno-technicznym stanowiących podstawę do podawania informacji do publicznej wiadomości (...) zawarte są w nich normy o charakterze materialnoprawnym odnoszące się do sytuacji prawnej osób składających oświadczenia majątkowe, w tym do zakresu prawa do prywatności tych osób, poprzez określenie granic jawności informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych” (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 4282/18, *op. cit.*). NSA przyjął też, że analiza związków treściowych pomiędzy normatywnymi zwrotami „podaje do publicznej wiadomości” i „udostępnienie informacji publicznej” nie prowadzi do podważania tezy o wyłącznie procesowym charakterze normy zawartej w art. 11c ustawy o KRS (zob. *ibidem*).

Przy przyjęciu procesowego jedynie charakteru tego przepisu, NSA stoi na stanowisku, iż unormowanie to nie wyłącza też zasad i trybu dostępu do informacji publicznej określonych w u.d.i.p, przejmując, że skoro w zaskarżonym przepisie nie uregulowano zasad dostępu do informacji, to w tym zakresie pełne zastosowanie znajdują właśnie unormowania u.d.i.p. Ponadto, w ocenie NSA, z treści art. 11c ustawy o KRS wynikać ma, że unormowano w nim jedynie określone kompetencje dotyczące czynności technicznych Marszałka Sejmu na pewnym etapie procedury zgłoszeniowej (zob. *ibidem*).

Zdaniem NSA, 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.

2. 2. Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

W wyroku z dnia 29 sierpnia 2018 r., II SA/Wa 484/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że dane obywateli, którzy udzielili poparcia kandydatom do KRS nie podlegają ujawnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej ze względu na brzmienie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Według przywołanego przepisu:

„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”.

Natomiast, zdaniem WSA ograniczenie prawa do informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w stosunku do sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom do KRS nie ma zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych.

Stanowisko to podtrzymał NSA w wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18 stwierdzając, że art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, który przewiduje ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy nie ma zastosowania do sędziów, którzy wyrazili poparcie dla kandydatów do KRS, ponieważ informacja taka ma związek z wykonywaniem przez tych sędziów funkcji publicznych.

Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem konstytucyjnym gwarantowanym przez art. 61 Konstytucji. Prawem konstytucyjnym jest także prawo do prywatności, chronione przez art. 47 Konstytucji. Ustawodawca musi zbalansować te dwa prawa konstytucyjne. Z tej perspektywy istotne jest, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Prawo do prywatności może zostać zatem ograniczone ze względu na dostęp do informacji publicznej tylko w zakresie, w jakim konkretna osoba fizyczna sprawuje funkcję publiczną.

Zgodnie z dyspozycją art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenie ochrony prawa do prywatności jest zatem dopuszczalne tylko, jeśli ograniczenie takie jest konieczne dla realizacji innego prawa konstytucyjnego.

Przepisem rozstrzygającym kolizję prawa do prywatności oraz prawa do informacji publicznej jest art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty jest pogląd, zgodnie z którym wyłączenie prawa do informacji publicznej na podstawie tego przepisu nie ma zastosowania do sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom do KRS,

ponieważ informacja taka ma związek z wykonywaniem funkcji publicznych przez tego sędziego.

Wnioskodawcy stoją na stanowisku, że objęcie urzędu sędziego nie pozbawia osoby, która objęła ten urząd, konstytucyjnego prawa do prywatności. Jak w swoim orzeczeniu zauważył Trybunał Konstytucyjny (K 17/05, Dz.U.2006/49/358) kluczowym problemem związanym z zagadnieniem, o którym mowa w ust. 2 art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest określenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną. Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności mogłaby mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania. Na gruncie ustawodawstwa zwykłego nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Nie ulega wątpliwości, że ustawa w tym zakresie musi posługiwać się zwrotem ogólnym i opisowym, a ocena istnienia związku powinna być dokonywana zawsze *in concreto*. Nie jest przy tym możliwe przyjęcie nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. Z tych wszystkich powodów nie jest racjonalne ani też logiczne uznawanie wyrażenia przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS za mające związek z wykonywaniem przez niego funkcji publicznych. Interpretacja zmierzająca do takiego rozumienia przedmiotowego przepisu jest zbyt daleko idąca oraz jest nieuzasadniona, tym bardziej, że konstytucyjne prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji RP przysługuje każdemu, jest ono nierozzerwalnie związane z godnością osoby ludzkiej. Wyrazem tego stanu rzeczy jest fakt, że Konstytucja RP (art. 233 ust. 1) chroni to prawo nawet w stanach nadzwyczajnych, a nie czyni tego w stosunku do art. 61 przewidującego prawo dostępu do informacji publicznej.

3. POJĘCIE I CHARAKTER INTERPRETACYJNEGO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO.

Grupa posłów wnosi o wydanie w przedmiotowej sprawie wyroku interpretacyjnego. Wyrok interpretacyjny jest orzeczeniem, w sentencji którego Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność lub niezgodność z Konstytucją przepisu prawnego w określonym jego rozumieniu. W tym wypadku mamy do czynienia z przypisaniem atrybutu konstytucyjności

lub niekonstytucyjności normatywnej treści danego przepisu prawnego, która ostatecznie ukształtowała się w wyniku jego wykładni w procesie stosowania. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem nie tyle o konstytucyjności przepisów, ile o konstytucyjności norm prawnych, które są zawarte w konkretnych przepisach (zob. T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. XXV, 3, 2016 oraz podana tam literatura i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Celem wydania takiego wyroku nie może być jednak usuwanie niejedności i rozbieżności wykładni przepisów prawa, lecz wyeliminowanie tego spośród możliwych wariantów interpretacyjnych kontrolowanego przepisu, który jest niezgodny z Konstytucją. Wychodzi się bowiem z założenia, że „skoro poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepis może być interpretowany w sposób zgodny z Konstytucją, to nie ma powodu do wydawania wyroku pozbawiającego ten przepis mocy obowiązującej. (...) Wyrok taki na równi z innymi orzeczeniami TK jest wyposażony w moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Wyroki interpretacyjne bazują na metodzie wykładni w zgodzie z Konstytucją, która polega na wydobyciu z kontrolowanego przepisu takiego rozumienia, przy którym jest on zgodny z normami i wartościami konstytucyjnymi. (...) Trybunał Konstytucyjny w swojej działalności orzeczniczej kieruje się ukształtowanym orzecznictwem sądowym i respektuje jednolitą wykładnię kontrolowanego przepisu prawa. Praktyka ta opiera się na założeniu, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. Organy stosujące przepisy prawne mogą, niezależnie od intencji prawodawcy, wydobywać z nich treści nie do pogodzenia z normami i wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja”(*ibidem*).

Z tego właśnie powodu, w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na wagę wyroków interpretacyjnych dla realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego, stabilności i pewności obowiązującego prawa oraz zaufania obywatela do stanowionego przez państwo prawa (zob. *ibidem*).

4. ANALIZA FORMALNA.

Na wstępie konieczne jest jednak ustalenie, czy doszło już do ukształtowania się takiej interpretacji zaskarżonego przepisu, którą można poddać ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą. W wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, Trybunał stwierdził: „Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał

Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:

a) stały,

b) powtarzalny,

c) powszechny oraz

d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (...)” (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał normotwórcze znaczenie praktyki orzeczniczej najwyższych organów sądowych, wskazując, na przykład w wyroku z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, iż „(...) szczególne znaczenie ma dominujące w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, ugruntowane jednolitą linią orzeczniczą, 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«. Trybunał Konstytucyjny uznaje tym samym, 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 też 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. Jednak w takiej sytuacji kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje – co oczywiste – orzeczeń sądowych czy też innych rozstrzygnięć organów stosujących prawo. Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest treść, jaką przepisy prawa nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania. [...] równoznaczne z utrwaloną w sposób oczywisty praktyką stosowania przepisu jest dokonanie jego interpretacji przez „najwyższe instancje sądowe naszego kraju”. Jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści (zob. wyroki z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). [...] Do kontroli w trybie pytania prawnego wystarczy, aby określone rozumienie

przepisu znalazło jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie SN. Znamienny jest w tym zakresie wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, dotyczący konstytucyjności 82). [...] W przypadku pytania prawnego [...] Trybunał Konstytucyjny może poddać kontroli określone rozumienie przepisu, które nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi i tym sposobem umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03). Stanowisko to ma tym bardziej zastosowanie do kontroli abstrakcyjnej, której pierwszoplanowym celem jest zagwarantowanie interesu ogólnego” (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81).

W niniejszej sprawie Grupa posłów kwestionuje konstytucyjność określonego rozumienia przepisów, przyjętych już jednolicie w kilku orzeczeniach, w tym w wyroku sądu administracyjnego najwyższej instancji. Zważywszy na szczególnie 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.

5. WZORCE KONTROLI.

Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie Wnioskodawca wskazuje: wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP prawa zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także art. 47 Konstytucji, statuujący prawo jednostki do prywatności i art. 51 Konstytucji, będący w jakim sensie przejawem prawa do prywatności, lecz głównie statuujący prawo jednostki do zachowania autonomii informacyjnej.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przepisu tego można odczytać zasady państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego, przy czym wywodzi się z niej szereg zasad szczegółowych. Jedną

z najważniejszych z tych zasad szczegółowych jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana też mianem zasady lojalności państwa wobec obywatela, ściśle wiążąca się bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w 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 (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; dnia 23 lipca 2013 r., sygn. P 4/11, OTK ZU Nr 6/A/2013, poz. 82, s. 1132 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU Nr 4/A/2014, poz. 37 – wraz z powołanym tam orzecznictwem). Opiera się ona na pewności prawa, czyli takim zespole 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zasada ta obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2000 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 970).

Odnosząc się do zawartego w zasadzie lojalności państwa wobec obywatela komponentu pewności prawa, w doktrynie podkreśla się, że „najgłębszego uzasadnienia aksjologicznego zasadzie pewności prawa (łącznie z ochroną interesów w toku oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) dostarczają takie wartości, jak godność i wolność jednostki, ujęte w odpowiednich przepisach konstytucji (zob. K 13/01 z 25 kwietnia 2001 r.). Pewność prawa ma bowiem gwarantować, z jednej strony, stabilność porządku prawnego w państwie, ale z drugiej, dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe (zob. P 3/00 z 14 czerwca 2000 r.). Zasada pewności prawa, inaczej mówiąc, zapewnia obywatelom warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa (...). Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną

znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny (P 3/00 z 14 czerwca 2000 r.)” [W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, teza 34, s. 131 – 13].

Przedstawiając kolejne, powołane przez Wnioskodawcę, wzorce kontroli, należy odnotować, 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. Art. 51 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby. Stosownie do treści art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

W przepisie w art. 51 Konstytucji 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, *po drugie*, przyznanie jej prawa do decydowania w sprawach określonych w drugiej części art. 47 ustawy zasadniczej (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 47, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit.*, s. 248-252). 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 (zob. np. wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002 poz. 33; wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81). 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 (por. P. Sarnecki, komentarz do art. 51, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ..., op. cit.*, s. 268). 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.

W tym właśnie kontekście dla oceny rysującego się w przedmiotowej sprawie problemu konstytucyjnego istotny jest kształt wyrażonego w art. 61 Konstytucji prawa do informacji. Jego korelatem jest spoczywający w pierwszym rzędzie na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej, co do zasady, oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji. Informacja powinna być związana z działalnością publiczną. Z drugiej jednak strony nie jest kwestionowane, że prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględnego i może być ograniczane z powodów i na zasadach określonych w 61 ust. 2, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny nie może też budzić wątpliwości, że prawo to ze swej istoty obejmuje także prawo do uzyskania informacji obejmujące także pewną sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Tak właśnie ujęta treść tego prawa nie potrzebuje swojego dodatkowego uzasadnienia w innej normie konstytucyjnej. Podstawa konstytucyjna jest natomiast w tej sytuacji niezbędna dla wprowadzenia regulacji ustawowej zmierzającej do ograniczenia prawa do informacji (*ibidem*).

W realiach przedstawionego w niniejszym wniosku problemu konstytucyjnego istotna jest okoliczność, że wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń dostępu do informacji publicznej nigdy nie może być *a limine* traktowane, jako rozwiązanie niedopuszczalne i budzące wątpliwości natury konstytucyjnej.

6. ANALIZA ZGODNOŚCI.

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. Artykuł 11c ustawy o KRS bez wątpienia

może być bowiem interpretowany jako unormowanie szczególne, ograniczające prawo dostępu do informacji publicznej i ustanawiające odmienny tryb udzielania tej informacji. Udzielenie poparcia sędziemu kandydującemu do KRS jest czynnością związaną z pełnieniem urzędu sędziego i niewątpliwie wiąże się z obowiązkiem przedstawienia organowi władzy publicznej (Marszałkowi Sejmu) przez sędziego udzielającego poparcia danych osobowych. Nie można jednak pominąć, że udzielenie poparcia kandydatowi 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. Z tego powodu, bez wątpienia art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS ma związek z wykonywaniem przez sędziego wyrażającego poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności sędziego, jest niezgodny z gwarantowaną w Konstytucji ochroną prawa do prywatności.

Z tych właśnie powodów, w poprzednio obowiązujących rozwiązaniach, dotyczących wyboru sędziów-członków KRS nie było kwestionowane, że przedstawiciele zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 stycznia 2018 r.) wybierano w głosowaniu tajnym (zob. R. Pęk, komentarz do art. 13, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa, Komentarz*, SIP LEX, teza 8). Wybory członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych miały wówczas charakter pośredni, Zebrania sędziów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierały swoich przedstawicieli (elektorów), a następnie gremia te odrębnie i „spośród swego grona” dokonywały wyboru członków. Bierne prawo wyborcze przysługiwało tylko tym „wybranim przedstawicielom” (zob. R. Pęk, komentarz do art. 11, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada...*, *op. cit.*, teza 9).

Po wejściu w życie unormowania art. 11c ustawy o KRS sędziowie, podejmujący decyzję o poparciu określonego kandydata, mieli więc uzasadnione prawo do przewidywania,

że fakt udzielania tego poparcia i ich dane osobowe nie zostaną upublicznione. Takie właśnie były bowiem przewidywalne konsekwencje zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa. Zasadne były też oczekiwania, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny. Okoliczności te niewątpliwie mogły mieć podstawowe znaczenie dla podjęcia przez sędziów decyzji o wzięciu udziału w procedurze wyborczej i o udzieleniu poparcia konkretnemu kandydatowi.

Rozumienie normatywnej treści art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, wykreowane w drodze jednolitego i utrwalanego orzecznictwa sądów administracyjnych, doprowadziło jednak do skutków równoznacznych ze zmianą stanu prawnego. Zgodnie z tym „nowym” rozumieniem skarżonych przepisów, dodatkową konsekwencją prawną udzielenia poparcia kandydatowi na członka KRS stała także prawna dopuszczalność upublicznienia faktu udzielenia poparcia kandydatowi i danych osobowych sędziego popierającego. W ten sposób doszło do ziszczenia się sytuacji, którą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazwano „pułapką prawną”. Jak to już podniesiono, udzielenie poparcia kandydatowi, a następnie upublicznienie tego faktu przez organ władzy, może bowiem spowodować 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.

Udzielenie poparcia kandydatowi na członka KRS wiąże się też 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 przekazane 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 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej 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.

Przedstawiona wyżej argumentacja jednoznacznie przemawia więc za stwierdzeniem, że zaskarżony art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz

art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, rozumiane w ten sposób, że przepisy te nie dają 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 ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jest niezgodny art. 47 i 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze wszystkie podniesione wyżej okoliczności Grupa posłów na Sejm IX Kadencji wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) lista podpisów posłów, popierających wniosek;
- 2) 6 odpisów wniosku.