

Sygn. akt K 21/19

## POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 23 maja 2023 r.

### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jakub Stelina – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Mariusz Muszyński – sprawozdawca  
Justyn Piskorski  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 maja 2023 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów, z art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji,
- 2) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) rozumianego 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, z art. 47 i art. 51 Konstytucji,

postanawia:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej  
Trybunału Konstytucyjnego

*[Handwritten signature]*  
dr Bartosz Skwara

## UZASADNIENIE

## I

1. We wniosku z 2 grudnia 2019 r. grupa posłów na Sejm IX kadencji (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) 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) rozumianego w ten sposób, że nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) wybieranego spośród sędziów, z art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji,

2) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej) rozumianego 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, z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, praktyka orzecznicza sądów administracyjnych doprowadziła do ukształtowania się wyżej wskazanego rozumienia zaskarżonych przepisów, co jest nie tylko sprzeczne z intencjami ustawodawcy, lecz przede wszystkim narusza Konstytucję.

Zdaniem wnioskodawcy, treść art. 11c ustawy o KRS wyklucza możliwość udostępnienia w trybie wnioskowym, przewidzianym w art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów popierających kandydaturę. Ostateczne brzmienie, ukształtowane w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, powołanego art. 11c ustawy o KRS odbiega od tego, które zostało mu pierwotnie nadane w prezydenckim projekcie ustawy. W trakcie prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, po pierwszym czytaniu projektu ustawy dodano w nim wyrażenie „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” (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nr 108 z 28 listopada

2017 r., Kancelaria Sejmu, s. 55). Artykuł 11c ustawy o KRS jest tym samym przepisem szczególnym w stosunku do unormowań ustawy o dostępie do informacji publicznej, regulującym w sposób odmienny zasady dostępu do informacji publicznej i tryb udzielania tej informacji w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Konieczne jest podkreślenie, że art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma charakter trwałej zasady ogólnej. Z tego powodu uregulowanie dostępu do informacji (a więc także ograniczenia w tym zakresie), zarówno istniejące w momencie wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i później uchwalone ograniczenie, ma pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. To znaczy, że ustawodawca mógł ustanowić odmiennie ograniczenia dostępu do informacji publicznej od ustawy o dostępie do informacji publicznej, której uregulowania znajdują zastosowanie jedynie subsydiarnie.

Zdaniem wnioskodawcy, powołanie się na zasadę racjonalnego prawodawcy prowadzi do wniosku, że gdyby ustawodawca chciał umożliwić dostęp w trybie wnioskowym do załączników do zgłoszeń kandydatów, wskazałby w treści przepisu dane, które należy opublikować, wyszczególniając je 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.

Wnioskodawca uznał za sprzeczne z zasadami poprawnego rozumowania stanowisko, że zgłoszenie kandydata na członka KRS miałyby być podawane do publicznej wiadomości za pomocą udostępnienia w Systemie Informacyjnym Sejmu na podstawie art. 202a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2019 r. poz. 1028; dalej: Regulamin Sejmu), a załączniki do niego miałyby być udostępniane w trybie wnioskowym na podstawie art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie da się zatem pogodzić tezy o możliwości udostępniania, w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS, 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.

W ocenie wnioskodawcy, odmiennosc trybu udostępnienia informacji zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów na członków KRS przewidzianego w art. 11c ustawy o KRS wynika z tego, że o ile podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej jest Kancelaria Sejmu na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji

w związku z art. 202a ust. 1 Regulaminu Sejmu, o tyle w myśl art. 11c ustawy o KRS podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest Marszałek Sejmu. Ponadto, użyte w ustawie o KRS sformułowanie „podanie informacji do publicznej wiadomości” jest równoznaczne 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.

Zdaniem wnioskodawcy, przedstawioną wyżej wykładnię art. 11c ustawy o KRS wspiera wykładnia podobnie skonstruowanych przepisów, takich jak art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 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 2021 r. poz. 137) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072). 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. Jednocześnie są one traktowane jako unormowania uniemożliwiające uzyskanie informacji objętych tymi wyłączeniami w trybie wnioskowym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wnioskodawca stwierdził, że normatywna treść art. 11c ustawy o KRS została odmiennie zdekodowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przepis ten był analizowany w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 12 lipca 2018 r., sygn. akt II 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, a także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18. Dokonana w wymienionych orzeczeniach analiza treści art. 11c ustawy o KRS doprowadziła sądy do konstatacji, że przepis ten nie może zostać uznany za podstawę wywiedzenia normy ograniczającej prawo dostępu do informacji publicznej. W wyroku z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, NSA stwierdził, że art. 11c ustawy o KRS nie odnosi się do zasad dostępu do informacji, lecz do trybu udostępniania informacji, o jakich w nim mowa i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie. NSA przyjął, że skoro w zaskarżonym przepisie nie uregulowano zasad dostępu do informacji, to w tym zakresie pełne zastosowanie mają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem NSA, istnieje więc możliwość uzyskania dostępu do załączników w trybie wnioskowym w wypadku zgłoszenia kandydata przez grupę sędziów, natomiast przepisy

ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłączają możliwość uzyskania dostępu do załączników w tym trybie w wypadku zgłoszenia kandydata przez grupę obywateli.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, wnioskodawca wskazał, że w wyroku z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, WSA 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, zgodnie z którym „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”. Zdaniem WSA w Warszawie, 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, bo informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych. Stanowisko to podtrzymał NSA w wyroku z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18. Wnioskodawca stanął na stanowisku, że objęcie urzędu sędziego nie pozbawia osoby, która objęła ten urząd, konstytucyjnego prawa do prywatności.

Wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność określonego rozumienia przepisów, przyjętego w kilku orzeczeniach, w tym w wyroku sądu administracyjnego najwyższej instancji. Zważywszy na szczególny przedmiot regulacji zaskarżonego przepisu można zasadnie przypuszczać, że liczba wypadków jego zastosowania w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych może nie być znaczna. Mając na uwadze ogólny kontekst, w jakim orzeczenia te zapadły, i ich przedmiot i treść, należy uznać – w ocenie wnioskodawcy – 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 kontroli zaskarżonego przepisu we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał wywodzoną z art. 2 Konstytucji 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 przejawem prawa do prywatności, lecz głównie statuujący prawo jednostki do zachowania autonomii informacyjnej.

W ocenie wnioskodawcy, 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 może być traktowany *per se* jako wyrażenie osobistych (prywatnych) przekonań i ocen sędziego, dotyczących zarówno kwestii o charakterze ogólnym, jak i oceny walorów określonego kandydata do KRS.

Z tego powodu, wnioskodawca uznał, że art. 5 ust. 2 ustawy 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 16 stycznia 2018 r.) wybierano w głosowaniu tajnym. Rozumienie normatywnej treści art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wykreowane w drodze jednolitego i utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, doprowadziło jednak do skutków równoznacznych ze zmianą stanu prawnego. Ukształtowane w orzecznictwie rozumienie badanych przepisów spowodowało, że dodatkową konsekwencją prawną udzielenia poparcia kandydatowi na członka KRS, stała się 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”. Udzielenie poparcia kandydatowi, a następnie upublicznienie tego faktu przez organ władzy publicznej, może 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.

Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienie art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej prowadzi do niekonstytucyjnego ograniczenia zakresu ochrony prywatności oraz zakresu ochrony autonomii informacyjnej jednostki, a więc praw chronionych powołanymi jako wzorce kontroli art. 47 i art. 51 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 13 lutego 2020 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 11c ustawy 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, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) postępowanie podlega umorzeniu, przy czym w zakresie oceny zgodności art. 11c ustawy o KRS z art. 47 i art. 51 Konstytucji – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia, a w pozostałym zakresie – ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny wskazał, że dopiero stwierdzenie konstytucyjności normy wynikającej z art. 11c ustawy o KRS, odtworzonej w orzecznictwie sądów administracyjnych, otwiera drogę do kontroli art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z tego też powodu, dopuszczalność orzekania względem art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej zależy od uprzedniej oceny konstytucyjności art. 11c ustawy o KRS. Wątpliwości nie budzi podniesiona przez wnioskodawcę argumentacja dotycząca zasadności wydania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie wyroku interpretacyjnego.

W odniesieniu do art. 11c ustawy o KRS, Prokurator Generalny stwierdził, że istnieją racjonalne argumenty za przyjęciem, że w zamysle ustawodawcy art. 11c ustawy o KRS został stworzony jako przepis materialnoprawny. W takim rozumieniu jest on więc unormowaniem szczególnym w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, regulującym w sposób odmienny od ogólnych reguł ustawy



o dostępie do informacji publicznej, zasady dostępu do informacji publicznej i tryb udzielania tej informacji. Zatem, w zamyśle ustawodawcy, normatywna treść tego przepisu powinna wykluczać możliwość udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów popierających kandydaturę – w trybie wnioskowym, przewidzianym w art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W procesie stosowania prawa nadano jednak zaskarżonemu przepisowi inną treść. W wyrokach WSA w Warszawie, a najpełniej w wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, wyrażony został pogląd, że przepis ten nie może zostać uznany za podstawę wywiedzenia normy ograniczającej prawo dostępu do informacji publicznej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, należy przyjąć, że norma prawna, która ukształtowała się w procesie sądowego stosowania art. 11c ustawy o KRS, stanowi swego rodzaju „pułapkę prawną” w rozumieniu, jakie temu wyrażeniu nadało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. 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 ustawy o KRS. 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 wszelkie konsekwencje polegające na istotnym naruszeniu interesów jednostki. Przedstawione wyżej okoliczności świadczą o tym, że sędziowie popierający kandydatów do KRS mieli prawo oczekiwać, iż ich zaangażowanie się w proces kreacyjny KRS za pomocą udzielenia poparcia sędziemu kandydatowi do tego organu nie zostanie upubliczniony. Z tego względu, art. 11c ustawy 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, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z innej perspektywy dokonana musi zostać ocena konstytucyjności art. 11c ustawy o KRS w zakresie wynikającym z pozostałych zarzutów wniosku, w których wnioskodawca domaga się uznania niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 11c ustawy o KRS w rozumieniu, jakie przyjęto w przywołanych orzeczeniach sądów administracyjnych, nie zawiera 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 ustawy o KRS z art. 47 i art. 51 Konstytucji wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego, stanowisko w sprawie niekonstytucyjności art. 11c ustawy o KRS sprawia, że na obecnym etapie nie można dokonać oceny drugiego problemu konstytucyjnego, tj. dotyczącego art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wobec tego należy umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji wobec zbędności wydania orzeczenia.

3. W piśmie z 7 lutego 2020 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że:

1) art. 11c ustawy 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, 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 o dostępie do informacji publicznej rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS 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.

W ocenie Marszałka Sejmu, wykształciła się jednolita i dostatecznie utrwalona praktyka wykładni art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przytoczone przez wnioskodawcę wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych pozostają w tej materii zgodne, a przyjmowany przez nie sposób wykładni zakwestionowanych przepisów potwierdza wyrok NSA z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

Marszałek Sejmu stwierdził, że ewolucja brzmienia art. 11c ustawy o KRS od momentu jego uchwalenia do postaci, jaką uzyskał w procesie stosowania, powoduje, że doszło do naruszenia zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sędziowie decydujący się na udzielenie poparcia zgłoszeniu określonego kandydata do KRS działali w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których

nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania takiej decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż ich działania są podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, z wyłączeniem jawności, i że będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny za poufne. Minimalny standard konstytucyjny bezpieczeństwa prawnego jednostki związany z pewnością prawa polega na możliwości przewidywania działań organów państwa, a także prognozowania działań własnych.

W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że art. 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 na zakres prawa do prywatności osoby fizycznej, lecz jedynie stanowi odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z tego względu art. 11c ustawy o KRS o treści ustalonej w ramach wykładni przez orzecznictwo sądowe nie jest niezgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, dokonując kontroli konstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 ustawa o dostępie do informacji publicznej, 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.

Marszałek Sejmu stoi na stanowisku, że względ na ochronę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, w analizowanym wypadku sędziów popierających zgłoszenia poszczególnych kandydatów do KRS, jest podstawą odmowy udostępnienia

żądaney informacji publicznej, ponieważ wyrażenie przez sędziego poparcia dla określonego kandydata nie jest wykonywaniem przez tego sędziego funkcji publicznej.

Udzielenie poparcia kandydatowi nie jest aktem władczym, nie rozstrzyga o wyborze określonej osoby na członka KRS. Nie może zatem uzasadniać pozbawienia sędziego prawa do zachowania w tajemnicy osobistych (prywatnych) przekonań i ocen, dotyczących zarówno kwestii o charakterze ogólnym, jak i oceny walorów określonego kandydata. Zdaniem Marszałka Sejmu, należy uznać, że art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS 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.

4. W piśmie z 3 stycznia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym w niniejszej sprawie i wniósł o umorzenie postępowania w całości, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Rzecznik wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że: art. 11c ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów, nie jest niezgodny: 1) z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa; 2) z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Jeśli chodzi o art. 5 ust. 2 ustawy 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 takie poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego, RPO uznał, że norma ta jest zgodna z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

W ocenie RPO, art. 11c ustawy o KRS jest nieadekwatnym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Zgodnie z treścią tego przepisu, zgłoszenia kandydatów do KRS, dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b tej ustawy, Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Zgodnie z art. 11b ust. 7 ustawy o KRS, jednym ze wskazanych załączników jest wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, miejsca służbowe,

numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy. Należy zwrócić uwagę, że art. 11c ustawy o KRS w swoim literalnym brzmieniu nie odnosi się do kwestii udostępniania informacji publicznej. Nie został w nim również sformułowany zakaz udostępniania informacji publicznych zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów do KRS. Rzecznik w pełni podziela stanowisko NSA, wyrażone w wyroku z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, zgodnie z którym „analiza treści art. 11c ustawy o KRS wykazuje, że przepis ten nie odnosi się do zasad dostępu do informacji, lecz do trybu udostępniania informacji, o jakich w nim mowa i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie, tj. dotyczy Marszałka Sejmu czyli podmiotu, który nie ma kompetencji do podejmowania działań w zakresie spraw zainicjowanych wnioskami o udostępnienie informacji publicznej oraz jedynie etapu postępowania prowadzonego przez Marszałka Sejmu”. Przepis ten reguluje tryb postępowania w związku z dokonanymi zgłoszeniami kandydatów do KRS, a nie kompetencje dotyczące rozstrzygnięcia sprawy dostępu do informacji publicznej.

W ocenie RPO, nie sposób zgodzić się z poglądem, że we wskazanym orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do nadania zupełnie nowej treści normatywnej art. 11c ustawy o KRS. Wręcz przeciwnie, sposób rozumienia tego przepisu przyjęty przez sądy administracyjne jest zgodny z jego wykładnią językową i systemową. Niezależnie od intencji ustawodawcy, w treści tego przepisu nie został sformułowany zakaz udostępnienia informacji publicznej zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie określono w nim również w sposób szczegółowy zasad i trybu udostępniania informacji publicznej, co pozwalałoby uznać, że wyłącza on zastosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Możliwość udostępnienia wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata do KRS wynika więc nie z normy wyrażonej w art. 11c ustawy o KRS, ale z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie jest więc możliwa ocena zgodności tego przepisu z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, za niedopuszczalne należy również uznać wydanie orzeczenia w zakresie dotyczącym art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskodawca domaga się bowiem *de facto* dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli stosowania prawa przez sądy administracyjne. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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 wypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Wskazany przepis zawiera ogólne przesłanki ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, które każdorazowo podlegają subsumpcji do określonych stanów faktycznych dokonywanej przez organy zobowiązane do udzielania informacji publicznej i przez sądy administracyjne dokonujące kontroli zgodności z prawem działalności organów administracji publicznej.

W razie nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania, RPO stwierdził, że art. 11c ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów, nie prowadzi do wyłączenia ochrony prywatności osób fizycznych wynikającej z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy też uznać, że art. 47 i art. 51 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie. Art. 11c ustawy o KRS w takim rozumieniu reguluje bowiem jedynie tryb dostępu do informacji, a nie przesłanki odmowy jej udostępnienia. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Obywatel musi bowiem uwzględnić to, że na gruncie obowiązujących przepisów sąd dokonuje ważenia konieczności ochrony praw konstytucyjnych, jakimi są prawo do prywatności i prawo dostępu do informacji publicznej. Podobnie na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 ustawy 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 takie poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego, jest zgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Grupa posłów na Sejm RP IX kadencji (dalej: wnioskodawca) zakwestionowała rozumienie art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa

(Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 269, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej) wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych. W wypadku obu zarzutów jako wzorce kontroli wskazano konstytucyjne przepisy dotyczące prawa do prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 Konstytucji), ponadto w odniesieniu do art. 11c ustawy o KRS podniesiono zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w kontekście zasady budowania zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Z uwagi na to, że zakres zaskarżenia wynikający z wniosku odnosi się do określonego rozumienia przepisów ustawy o KRS oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, Trybunał postanowił ocenić dopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Zgodnie bowiem z utrwaloną praktyką orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek powodujących konieczność umorzenia postępowania (zob. np. postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

Analizując wniosek grupy posłów, Trybunał zbadał, czy spełnione zostały wymogi formalne, od których spełnienia uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku. Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), wniosek 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. Ustawodawca ustanowił, że w uzasadnieniu należy zamieścić następujące elementy: 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. Należy podkreślić, że to do wnioskodawcy należy poprawne wskazanie przepisów oraz spoczywa na nim ciężar udowodnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Niedochowanie wymogów formalnych wniosku może stanowić przyczynę umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (zob. postanowienia TK z: 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4, które choć wydane w innym stanie prawnym, pozostają aktualne, jeśli chodzi o przesłanki umorzenia postępowania przed TK).

Powyższe okoliczności Trybunał uwzględnił, dokonując analizy wniosku grupy posłów w niniejszej sprawie.

3. Trybunał stwierdził, że wnioskodawca właściwie oznaczył podmiot uprawniony do złożenia wniosku i podał podstawę prawną działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku – art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – grupa posłów. Określił też rodzaj pisma procesowego wskazując, że jest to „Wniosek o zbadanie zgodności (...)”. Ponadto wnioskodawca określił też „kwestionowany akt normatywny lub jego część” wskazując art. 11c ustawy o KRS i art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i wzorce kontroli, wskazując art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji, z tym że w tym wypadku zakwestionował nie tyle treść jednostek redakcyjnych poszczególnych ustaw, ile ich rozumienie wywodzone z orzecznictwa sądowego. Wniosek zawierał także uzasadnienie, a w nim przywołanie treści kwestionowanych wnioskami przepisów wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

Zgodnie z art. 67 u.o.t.p.TK „1. Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. 2. Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)”.

Z punktu widzenia wymogów formalnych wniosek spełniał zatem ustawowe wymogi. Jednakże po dokonaniu jego merytorycznej analizy, a także po zapoznaniu się ze stanowiskami pozostałych uczestników postępowania zawartych w pismach procesowych, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że normy wskazane przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli nie mogą być



wywiezione z treści kwestionowanych przepisów, tj. art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zaprezentowane przez wnioskodawcę znaczenie tych przepisów nie zostało także nadane przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Skoro zatem art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mają treści, jakie im przypisuje grupa posłów, nie są właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Ponadto wnioskodawca, zestawiając art. 11c ustawy o KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z konstytucyjnymi wzorcami prawa do prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 Konstytucji), w istocie żąda od Trybunału wskazania, jaka jest relacja między tymi przepisami i w jaki sposób powinny być one stosowane przez organy władzy publicznej. Wobec tak postawionego zarzutu należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do kontroli poziomej prawa, w szczególności TK nie może oceniać relacji między ustawami, nawet jeśli jedna z nich ma charakter ustawy ogólnej (tu: ustawa o dostępie do informacji publicznej), a druga – ustawy szczególnej (tu: ustawa o KRS). Ponadto należy mieć na względzie, że Trybunał nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości zastosowania przez sądy przepisów prawnych, choć dopuszczalne jest, by Trybunał kontrolował normy prawne w brzmieniu nadanym danym przepisom poprzez trwałą, stałą i jednolitą praktykę sądową. W orzecznictwie TK wielokrotnie podkreśla się bowiem, 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” (zob. wyrok z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). W takim jednak wypadku należy wykazać, że sąd wyprowadził daną treść normatywną z konkretnej jednostki redakcyjnej aktu prawnego, która jest kwestionowana przed Trybunałem. Jeśli zaś sąd odwołuje się do danych przepisów, ale nie dokonuje ich wykładni, bo jedynie ma na celu pokazanie kontekstu normatywnego podczas rozpoznawania określonej sprawy, to w takim wypadku twierdzenie, że sąd nadał przepisom jednolite, trwałe i stałe znaczenie, nie jest prawdziwe. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie problemu podniesionego we wniosku grupy posłów świadczy o tym, że sądy te nie nadały nowego znaczenia art. 11c ustawy o KRS ani art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

3.1. Z wniosku wynika, że grupa posłów zinterpretowała art. 11c ustawy o KRS jako przepis, który nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) wybieranego spośród sędziów, i tak zinterpretowany przepis zaskarżyła jako niezgodny z art. 2, art. 47 i art. 51 Konstytucji.

Zgodnie z art. 11c ustawy o KRS „Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników”.

W cytowanym przepisie mowa jest zatem o zgłoszeniu kandydatów na członków KRS do Marszałka Sejmu, który zgłoszenie takie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Wyniki wykładni językowej wskazują, że przepis ten nie posługuje się pojęciem „informacji publicznej”, które to pojęcie zostało zdefiniowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wyniki wykładni systemowej prowadzą do wniosku, że ten przepis dotyczy procedury wyboru członków KRS. Zgodnie z art. 1 ustawy o KRS „Ustawa reguluje kompetencje, tryb wyboru członków, ustrój i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa (...)”. Art. 11a-11e ustawy o KRS odnoszą się do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei wyniki wykładni funkcjonalnej wskazują, że celem art. 11c ustawy o KRS jest podanie do publicznej wiadomości nazwisk kandydatów na członków KRS.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem regulacji art. 11c ustawy o KRS nie jest dostęp do informacji publicznej, a już z pewnością nie do informacji publicznej rozumianej jako „wykaz sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów”. Interpretacji takiej przeczą wyniki wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej art. 11c ustawy o KRS, które jednoznacznie wskazują, że po pierwsze przepis ten nie posługuje się pojęciem „informacja publiczna”, po drugie, przepis ten dotyczy zgłaszania kandydatów na członków KRS, po trzecie, celem tego przepisu jest zapoznanie opinii publicznej z kandydatami na członków KRS, a nie z jednostkami czy podmiotami popierającymi tych kandydatów.

Należy podkreślić, że choć wnioskodawca wywodzi, iż orzecznictwo sądów administracyjnych ukształtowało takie brzmienie art. 11c ustawy o KRS, że przepis ten nie zakazuje udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów, to lektura uzasadnienia wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, wskazuje,

że inny był cel NSA podczas omawiania treści art. 11c ustawy o KRS. Sąd ten wyjaśnił jedynie relację art. 11c ustawy o KRS w stosunku do normy wynikającej z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

NSA wyjaśnił, że: „analiza treści art. 11c ustawy o KRS wykazuje, że przepis ten nie odnosi się do zasad dostępu do informacji, lecz do trybu udostępniania informacji, o jakich w nim mowa i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie, tj. dotyczy Marszałka Sejmu czyli podmiotu, który nie ma kompetencji do podejmowania działań w zakresie spraw zainicjowanych wnioskami o udostępnienie informacji publicznej oraz jedynie etapu postępowania prowadzonego przez Marszałka Sejmu. Skoro bowiem zgodnie z brzmieniem tego przepisu «Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników», to niewątpliwie treść tego przepisu odnosi się do jednego z obowiązków Marszałka Sejmu w zakresie dokonania pewnych czynności technicznych w toku postępowania zgłaszania kandydatów na członków KRS, tj. czynności przekazania posłom i podania do publicznej wiadomości zgłoszeń kandydatów, obligując go do wykonania tych czynności niezwłocznie i jednocześnie wyłączając z zakresu tego obowiązku załączniki do zgłoszeń. Analiza art. 11a i art. 11b ustawy o KRS oraz art. 11d i art. 11e ustawy o KRS wykazuje, że powyższa czynność stanowi jeden z elementów sekwencji czynności Marszałka Sejmu w związku z procedurą zgłaszania kandydatów do KRS, tj. podejmowana jest po obwieszczeniu przez niego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady, zwróceniu się do właściwych podmiotów o sporządzenie i przekazanie w ustawowym terminie informacji obejmującej dorobek orzecniczy kandydata, ewentualnym zwróceniu się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów, zwróceniu się do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego, a przed zwróceniem się do klubów poselskich o wskazanie kandydatów na członków Rady”.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że art. 11c ustawy o KRS nie reguluje kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy dostępu do informacji publicznej. Przepis ten zawiera wyłącznie normę proceduralną i odnosi się w ograniczonym zakresie do trybu udostępnienia informacji publicznej.

W art. 11c ustawy o KRS uregulowano jedynie określone kompetencje dotyczące czynności technicznych Marszałka Sejmu na pewnym etapie procedury zgłoszeniowej.

Norma zawarta w tym przepisie nie odnosi się do kompetencji podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, tj. kompetencji w zakresie rozstrzygania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, a w konsekwencji w żaden sposób kompetencji tych nie modyfikuje. Nie odnosi się też ona do kwestii udostępniania informacji publicznej na wniosek uprawnionych podmiotów.

Powyższe oznacza, że:

Po pierwsze, sądownictwo administracyjne nie nadało art. 11c ustawy o KRS takiego znaczenia, na jakie wskazuje wnioskodawca, a z przywołanego przepisu nie można wywieść kwestionowanych przez grupę posłów treści.

Po drugie, zarzut wnioskodawcy odnośnie do art. 11c ustawy o KRS dotyczy postulatu *de lege ferenda*, by istniał zakaz udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów. Zakaz ten uzasadniany jest przede wszystkim realizacją zasady lojalności państwa wobec obywateli oraz ochroną prywatności i autonomii informacyjnej sędziów udzielających poparcia kandydatom na członków KRS. Nie oceniając zasadności i słuszności tych argumentów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest właściwy do oceny postulatów legislacyjnych podmiotów inicjujących postępowanie przed TK, a Trybunał nie może zastępować ustawodawcy w tworzeniu prawa, gdyż naruszałoby to konstytucyjną równowagę między władzą ustawodawczą a sądowniczą.

Wobec tego w odniesieniu do art. 11c ustawy o KRS we wskazanym w *petitum* rozumieniu postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. Jeśli chodzi o zarzut skierowany przeciw normie wywiedzionej z ustawy o dostępie do informacji publicznej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 5 ust. 2 tej ustawy ma szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy niż art. 11c ustawy o KRS.

O ile w art. 11c ustawy o KRS uregulowane jest tylko postępowanie Marszałka Sejmu ze zgłoszeniami kandydatów dokonanymi zgodnie z art. 11a i art. 11b ustawy o KRS, polegające na przekazaniu ich posłom i podaniu do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników, o tyle art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odnosi się w swej treści do „osób pełniących funkcje publiczne”, a więc znacznie szerszego kręgu podmiotów, i reguluje znacznie więcej sytuacji prawnych i faktycznych,

które mogą być rozważane w kontekście wysłownego w tym przepisie prawa do prywatności tychże osób. Choć przywołane przez wnioskodawcę orzeczenia sądów administracyjnych odnoszące się do analizowanego w niniejszej sprawie zagadnienia nawiązują do treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie nadają temu przepisowi nowego znaczenia. Wnioskodawca, podnosząc zarzut dotyczący art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie tyle kwestionuje konstytucyjność określonej normy prawnej, którą można wywodzić z tego przepisu, ile prowadzi polemikę z wyrokami sądów administracyjnych dotyczącymi możliwości zastosowania art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w konkretnych sprawach związanych z udostępnieniem danych sędziów, którzy udzielili poparcia kandydatom na członków KRS. Zarzuty wnioskodawcy są w tym wypadku skierowane na proces zastosowania prawa i dążą do podważenia orzeczeń sądów. Tymczasem należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem i nie może być traktowany jako sąd kolejnej instancji, czy to w postępowaniu przed sądami powszechnymi, czy sądami wojskowymi lub administracyjnymi. Kontrola konstytucyjności prawa dokonywana na podstawie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji dotyczy aktów normatywnych lub ich części, a nie sposobu stosowania prawa. Z tego względu, Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do oceny zarzutów odnośnie do art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w niniejszej sprawie, gdyż uznał, że z art. 11c ustawy o KRS nie można wywieść normy, którą chciał skontrolować wnioskodawca, a orzecznictwo sądów administracyjnych nie nadało temu przepisowi znaczenia, jakie przypisuje mu grupa posłów. Nie wynika z niego obowiązek ani brak obowiązku udostępniania informacji publicznej na wniosek uprawnionego podmiotu. Ponadto wnioskodawca dążył do uregulowania określonych zakazów poprzez działanie TK, a to nie leży w kompetencji Trybunału. Przedmiot kontroli był niewłaściwie sformułowany.

W odniesieniu do art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej grupa posłów zakwestionowała sposób zastosowania tego przepisu do sprawy związanej z udostępnianiem danych osobowych sędziów popierających kandydatów na członków KRS. Trybunał nie orzeka zaś co do zasady w sprawach konstytucyjności stosowania

prawa, zwłaszcza jeśli kontrola dotyczy treści materialnych kwestionowanych przepisów i jest dokonywana w trybie art. 188 pkt 1 Konstytucji.

W związku z powyżej wskazanymi argumentami, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej  
Trybunału Konstytucyjnego

*Bartosz Skwara*  
dy Bartosz Skwara



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

K 21/19

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2023 -05- 24

ZAL. .... NR .....

**Pan**  
**Marcin W I A C E K**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**