



SZEF  
KANCELARII SEJMU



RPW/19481/2018 P  
Data:2018-03-26

Warszawa, *LB* marca 2018 r.

BPSP-170-23(5)/18

|                                       |               |
|---------------------------------------|---------------|
| BIURO RZECZNIKA<br>PRAW OBYWATELSKICH |               |
| WPL.                                  | 2018 -03- 2 6 |
| ZAL. ....                             | NR .....      |

**Pan**

**Adam BODNAR**

Rzecznik Praw Obywatelskich

*Stanisław Bielecki*

Odpowiadając z polecenia Marszałka Sejmu na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 lutego 2018 r. znak: VII.510.2.2017.AG, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego zadania i skład determinuje treść art. 186 i 187 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji RP Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji RP ustroj, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Postanowienie art. 187 ust. 4 ustawy zasadniczej wykonuje i konkretyzuje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389), zwana dalej „ustawą o KRS”. W odniesieniu do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów ustawa o KRS stanowi w art. 9a, że Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję. Dokonując wyboru Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

W zakresie sygnalizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w pierwszej kolejności kwestii zapewnienia szerokiej reprezentacji środowiska sędziowskiego w Krajowej Radzie Sądownictwa, uwzględniającej wszelkie szczeble i rodzaje sądów, należy wskazać, że przepisy

ustawy *de lege lata* nie ograniczają takiej możliwości. Zgodnie z treścią art. 9a ust. 1 ustawy o KRS Sejm wybiera piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Przepis ten powiela treść art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP w zakresie wskazania grup sędziów, spośród których należy dokonać wyboru członków Rady.

Stosownie do treści art. 9a ust. 2 ustawy o KRS, dokonując wyboru członków Rady, Sejm powinien, w miarę możliwości, uwzględnić potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Przepis ten ma za zadanie realizować (niewyrażone wprost) założenie ustrojodawcy, aby w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodził przedstawiciele możliwie wszystkich sądów wskazanych w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Ustawodawca wskazuje więc na potrzebę zapewnienia szerokiej reprezentacji środowisk sędziowskich w Krajowej Radzie Sądownictwa, niemniej zakłada też, że nie zawsze będzie to możliwe (stąd użyte w art. 9a ust. 2 ustawy o KRS sformułowanie „w miarę możliwości”). Członków Krajowej Rady Sądownictwa wybiera się bowiem spośród dobrowolnie zgłoszonych kandydatów (wskazuje na to literalne brzmienie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Z uwagi na brak przymusu kandydowania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa w praktyce może zdarzać się, że Sejm dokonując wyboru nie będzie miał możliwości zapewnienia, aby reprezentacja sędziów była różnorodna, jeśli chodzi o rodzaje i szczeble sądów. Gdy jednak w procedurze zgłoszeni byłiby kandydaci reprezentujący wszystkie rodzaje sądów wskazanych w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, wówczas należałoby przyjąć, w myśl normy wyrażonej w art. 9a ust. 2 ustawy o KRS, że wybór powinien uwzględniać potrzebę zapewnienia pełnej reprezentacji wszystkich rodzajów sądów.

Odnosząc się do wątpliwości czy przyjęty *de lege lata* model jest rzeczywiście optymalny i daje gwarancję najbardziej zróżnicowanej (pod względem rodzajów i szczebli sądów) reprezentacji sędziów w Krajowej Radzie Sądownictwa, należy skonstatować, iż nie wydaje się możliwe stworzenie mechanizmu, który zabezpieczałby całkowicie przed sytuacją, w której zabrakłoby kandydatów z określonej grupy sędziów z uwagi na brak zainteresowania osób uprawnionych kandydowaniem.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że treść art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP może być przedmiotem odmiennych interpretacji na gruncie wykładni literalnej. Jedną z nich, przyjętą przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zakłada, że przepis ten nakłada wymóg powołania sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród przedstawicieli wszystkich wskazanych w tym przepisie kategorii sądów (Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych). W świetle tego stanowiska Rada w skład której nie wchodziłoby przedstawiciele wszystkich sądów wskazanych w treści art. 187 ust. 1

pkt 2 Konstytucji RP, byłaby wyłonią w sposób niezgodny z Konstytucją RP. W myśl interpretacji odmiennej, także zgodnej z wymową literalną, art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP ustanawia gwarancję możliwości zgłoszenia kandydatów należących do grup sędziów wskazanych w tym przepisie. W tym kontekście należy przyjąć, że Konstytucja RP wyklucza możliwość przyjęcia regulacji, które wyłączałyby (lub ograniczały) bierne prawo wyborcze do Krajowej Rady Sądownictwa którejkolwiek z grup sędziów wskazanych w art. 187 ust. 2 Konstytucji RP, co nie oznacza jeszcze, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa muszą zostać powołani sędziowie z wszystkich grup.

Konstytucja RP nie petryfikuje sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, bowiem wprost wskazuje w treści art. 187 ust. 4, że jest to materia, której uregulowanie należy do ustawodawcy zwykłego. Obowiązująca ustawa o KRS, na podstawie której prowadzona jest procedura wyboru sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, bazuje na drugiej ze wskazanych wyżej interpretacji, bowiem nie uzależnia ważności wyboru sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa od tego, czy w procedurze zgłoszeni zostali kandydaci z każdej z grup sędziów wskazanych w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, ani też nie nakazuje wprost wyboru sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa z każdej z grup. Ustawa o KRS nie przewiduje też obowiązku zgłoszenia kandydatury na sędziego członka Krajowej Rady Sądownictwa, a bazuje na dobrowolności w tym zakresie.

Obowiązujące przepisy ustawy o KRS nie zostały zakwestionowane jako niezgodne z Konstytucją – objęte są więc domniemaniem konstytucyjności. O ile Trybunał Konstytucyjny nie podważy tego domniemania, nieuprawnione jest negowanie legalności wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa z uwzględnieniem jej postanowień, ani też legalności podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa uchwał. W orzecznictwie oraz doktrynie utrwalony jest pogląd, że domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1994 r. sygn. akt I PRN 53/94; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Kr 609/98; A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Konstytucyjny 2017, nr 2).

Odnosząc się natomiast do kwestii ponownego wszczęcia procedury zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa należy skonstatować, iż przepisy ustawy o KRS nie przewidują takiej możliwości.

W zakresie udostępniania załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w pierwszej kolejności wskazuję, iż dokumentacja dotycząca zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w tym przedmiotowe załączniki do tych zgłoszeń, stanowi informację publiczną. Nie jest jednak prawidłowe stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż art. 11c ustawy o KRS nie zabrania udostępnia tych załączników w trybie wnioskowym ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r, poz. 1764 z późn. zm.). Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 5 zawiera katalog ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. Nie są to jednak jedyne przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość ograniczeń w dostępie do informacji wynikających z innych aktów prawnych niż ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepisem szczególnym ograniczającym dostęp do informacji publicznej w zakresie załączników do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, jest art. 11c ustawy o KRS. Powyższego stanowiska nie zmienia fakt, iż regulacja szczególna stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej jest w tym przypadku zakreślona bardzo wąsko, wręcz szczątkowo. Przepis ten stanowi, że zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, „z wyłączeniem załączników”. Zgodnie z wzorem zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia wzoru zgłoszenia oraz wzorów wykazu obywateli i wykazu sędziów popierających kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. poz. 9): 1) zgoda sędziego na kandydowanie, 2) wykaz obywateli albo sędziów popierających zgłoszenie oraz 3) oświadczenie o wskazaniu pełnomocnika, stanowią załączniki do zgłoszenia. Podkreślenia wymaga także, iż pierwotny, zgłoszony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2002) takiego wyłączenia w projektowanym art. 11c nie zawierał. Wyłączenie to jest wynikiem prac parlamentarnych na etapie procedowania nad projektem przedmiotowej ustawy w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, co zgodnie z zasadą racjonalnego działania ustawodawcy pozwala na prezentowaną ocenę.

Możliwość udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w trybie wnioskowym należy wykluczyć jako sprzeczną z *ratio legis* przyjętych rozwiązań ustawowych. Jak wskazują komentatorzy „wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej [w Kancelarii Sejmu jest to, zgodnie z art. 202a ust. 1 *Regulaminu Sejmu*, System Informacyjny Sejmu], realizowany

jest w praktyce w formie witryn internetowych zobowiązanych podmiotów; sposób ten maksymalizuje krąg podmiotów mogących zapoznać się z informacją; w efekcie, jej uzyskanie jest łatwe, wygodne, a z uwagi na systematyczną aktualizację witryn internetowych – pozwala na pozyskanie aktualnych danych; dodatkowym atutem tego rozwiązania jest swobodny dostęp do umieszczonych informacji, a co za tym idzie – brak konieczności składania indywidualnego wniosku” (M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa, 2015). Także wobec powyższego za sprzeczne z zasadami prawidłowego rozumowania należałoby zatem uznać stanowisko zakładające, iż wolą racjonalnego ustawodawcy było aby zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa udostępniane było Systemie Informacyjnym Sejmu na podstawie art. 202a Regulaminu Sejmu, natomiast załączniki do niego w trybie wnioskowym na podstawie art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

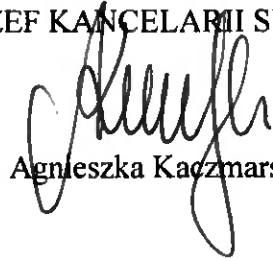
Powyższego nie zmienia fakt posłużenia się przez ustawodawcę w art. 11c ustawy o KRS sformułowaniem „*podaje do publicznej wiadomości*”, w miejsce terminu „*udostępnienie informacji publicznej*”. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnienie informacji publicznej może nastąpić w drodze „*ogłaszania*” informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (pkt 1) [w Kancelarii Sejmu jest to, zgodnie z art. 202a ust. 1 Regulaminu Sejmu, System Informacyjny Sejmu] albo „*udostępniania na wniosek*” (pkt 2). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Biuletyn Informacji Publicznej ma na celu „*powszechny dostęp do informacji publicznej*”. „*Ogłoszenie*” informacji w BIP’ie, stanowi zatem jej „*upowszechnienie*” czyli „*podanie do publicznej wiadomości*”. Zatem niejednolitość terminologiczną należy w tym przypadku rozpatrywać jedynie w kontekście ewentualnego uchybienia legislacyjnego. Wykładnia funkcjonalna i celowościowa nakazuje wnioskować, iż oba te sformułowania dotyczą tego samego zagadnienia, tj. powszechnego informowania opinii publicznej o sprawach publicznych. Niejako na marginesie należy wskazać, iż sformułowanie „*podaje do publicznej wiadomości*” występuje także w innych aktach prawnych np. w ustawie z dnia 9 maja 1999 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r. poz. 1510). Powołana ustawa w przepisach art. 18 ust. 3b, art. 23 ust. 4b i art. 25 ust. 5 stanowi, że określone dane dotyczące odpowiednio pracowników oraz społecznych współpracowników biura klubu lub koła poselskiego, senatorskiego lub parlamentarnego, pracowników oraz społecznych współpracowników biura poselskiego, senatorskiego lub poselsko-senatorskiego oraz jawne informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym „*są podawane do wiadomości publicznej*” odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego. W każdym z wyżej wskazanych przypadków realizacja obowiązku Marszałka Sejmu polega na „*ogłoszeniu*” (art. 202a ust. 1 Regulaminu Sejmu) określonych danych w Systemie Informacyjnym Sejmu na stronie internetowej [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) w odpowiednich

zakładkach dotyczących działalności biur klubów i kół albo biogramów poszczególnych posłów.

Jednocześnie należy wskazać, iż w przypadku zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa dokonanych przez grupę obywateli samodzielną, niezależną od art. 11c ustawy o KRS, podstawę prawną ograniczenia dostępu do danych tych obywateli zawartych na kartach wykazu podpisów poparcia stanowi art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczący ochrony prywatności.

2 porażenie

SZEF KANCELARII SEJMU

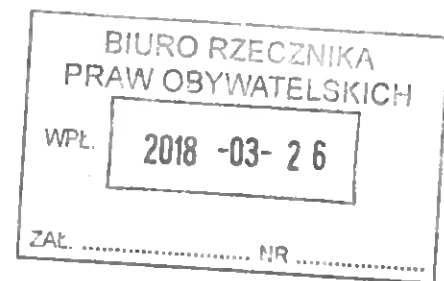


Agnieszka Kaczmarek



SZEF  
KANCELARII SEJMU

Bp 170. 23(5)/18



**Pan  
Adam Bodnar  
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH  
al. "Solidarności" 77  
00-090 Warszawa**