



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 stycznia 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak  
Sędziowie: Sędzia NSA Małgorzata Borowiec  
Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2022 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Szefa Kancelarii Sejmu  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 488/18  
w sprawie ze skargi  
na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu  
z dnia 27 lutego 2018 r., nr BKSP-144-4064/03/18  
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Małgorzata Samuła*

sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 488/18, po rozpoznaniu sprawy ze skargi

na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. nr BKSP-144-4064/03/18 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, uchylił zaskarżoną decyzję w części w jakiej odmawia udostępnienia wykazu sędziów popierających zgłoszenie oraz oświadczeń pierwszych piętnastu osób z wykazu sędziów o wskazaniu pełnomocnika i zasądził zwrot kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Pismem z dnia 26 stycznia 2018 r. wniesionym za pośrednictwem poczty elektronicznej, skarżący zwrócił się do Marszałka Sejmu o udostępnienie treści wszystkich załączników, o których mowa w art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, dalej „ustawa o KRS”), które nie są podawane do publicznej wiadomości przez Marszałka Sejmu - dotyczących kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa zgłoszonych w 2018 r. (oddzielnie dla każdego kandydata), w tym:

1. informacji, o których mowa w art. 11a ust. 6 ustawy o KRS,
2. wykazów obywateli popierających zgłoszenia, o których mowa w art. 11b ust. 2 ustawy o KRS,
3. wykazów sędziów popierających zgłoszenia, o których mowa w art. 11b ust. 7 ustawy o KRS.

W dniu 23 lutego 2018 r. Biuro Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu poinformowało drogą elektroniczną wnioskodawcę, że informacje, o których mowa w art. 11a ust. 6 ustawy o KRS są wraz ze zgłoszeniami kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa dostępne w Systemie Informacyjnym Sejmu na stronie sejm.gov.pl oraz wyjaśniło, że informacje te nie są jednym z załączników, o których mowa w art. 11c ustawy o KRS.

Następnie Szef Kancelarii Sejmu decyzją z dnia 27 lutego 2018 r., nr BKSP-144-4064/04/18, wydaną na podstawie art. 202c ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) w zw. z art. 16 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 – dalej jako „u.d.i.p.”) oraz w zw. z art. 11c ustawy o KRS odmówił wnioskodawcy udostępnienia informacji publicznej dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Wskazał, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie powyższego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji RP zawiera delegację do uregulowania trybu udzielania informacji publicznej w odniesieniu do Sejmu w Regulaminie Sejmu. Tryb ten określają art. 202a-202c uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP.

Podał, że stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Jednocześnie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 u.d.i.p. Taką ustawą szczególną jest ustawa o KRS, która w art. 11c stanowi, że zgłoszenia kandydatów (na członków Krajowej Rady Sądownictwa) dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Zgodnie ze wzorem zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Marszałka Sejmu RP 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 – dalej jako „zarządzenie”) załącznikami do zgłoszenia są: zgoda sędziego na kandydowanie, wykaz obywateli albo sędziów popierających zgłoszenie oraz oświadczenie pierwszych piętnastu osób z wykazu o wskazaniu pełnomocnika. Przepis art. 11c ustawy o KRS wyłącza możliwość udostępnienia załączników do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Jako przepis szczególny ma on pierwszeństwo przed przepisami ustawy w zakresie, w jakim są one z nim sprzeczne.

Organ podkreślił, że prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., 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. Zgodnie ze wzorem wykazu obywateli popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia, wykaz zawiera imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL oraz podpis osoby popierającej zgłoszenie. Analogiczne dane zawiera wykaz sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, którego wzór stanowi załącznik nr 3 do zarządzenia, przy czym zamiast adresu zamieszkania zawiera on informacje o miejscu służbowym, tj. oznaczenie sądu, w którym orzeka sędzia wraz z adresem siedziby. Wykazy te zawierają szereg danych osobowych osób popierających zgłoszenie, tj. danych, którymi zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922) są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Szefa Kancelarii Sejmu RP należało odmówić udostępnienia żądanej przez wnioskodawcę informacji, dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa ze względu na wyłączenie możliwości udostępnienia tych informacji przez art. 11c ustawy o KRS, a także ze względu na ochronę prywatności obywateli popierających zgłoszenia, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Na powyższą decyzję wnioskodawca wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zakresem zaskarżenia objął odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci:

1. imion, nazwisk, miejsc służbowych i podpisów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 11 b ust. 7 ustawy o KRS - w odniesieniu do każdego z kandydatów na członków Rady zgłoszonego przez grupę co najmniej 25 sędziów w 2018 r.;
2. treści pisemnych oświadczeń pierwszych 15 osób (sędziów) z wyżej wymienionych wykazów o wskazaniu pełnomocników kandydatów na członków Rady, o których mowa w art. 11 b ust. 1 zdanie drugie ustawy o KRS.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z dnia 30 maja 2018 r., działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z

2018 r., poz. 1302, dalej jako „P.p.s.a.”), zgłosił udział w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie skargi na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu RP oraz wniósł na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a. o uwzględnienie skargi i uchylenie decyzji Szefa Kancelarii Sejmu RP w zaskarżonym zakresie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek złożony w trybie u.d.i.p., mający na celu uzyskanie informacji publicznej zawartej w dokumentach załączonych do zgłoszenia kandydata na członka KRS, powinien zostać rozpatrzony w trybie tej ustawy z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z art. 5 u.d.i.p. Błędna interpretacja art. 11c ustawy o KRS przyjęta przez Kancelarię Sejmu RP, prowadzi do ograniczenia prawa do informacji publicznej o osobach pełniących funkcję publiczną, które biorą udział w procedurze kształtowania składu organu władzy publicznej. Ograniczenie to nie znajduje jednak uzasadnienia w świetle przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 3 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W piśmie procesowym z dnia 5 września 2018 r. skarżący wniósł o skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

1. czy art. 19 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako: TUE) oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: KPP) należy interpretować w ten sposób, że naruszona zostaje zasada państwa prawnego oraz standard niezależności, niezbędny dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w sytuacji, w której:
  - a. przepisy krajowe przewidują, że sędziowie - w tym także sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego - powoływani są na wniosek organu kolegialnego - takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa - którego członkami są sędziowie:
    - wybierani przez izbę parlamentu, która głosuje zbiorczo na listę kandydatów, ustaloną wcześniej przez komisję parlamentarną spośród kandydatów przedstawionych przez kluby poselskie lub Prezydium Sejmu, na podstawie zgłoszeń nadesłanych przez grupy sędziów lub obywateli,
    - których kandydatury na członków tego organu zgłaszają do izby parlamentu grupy sędziów lub obywateli - przy czym prawo krajowe wyraźnie uprzywilejowuje te pierwsze grupy pod względem liczebności i nie sprzeciwia się, by znaleźli się w nich sędziowie delegowani do pełnienia czynności urzędniczych w Ministerstwie Sprawiedliwości, których zwierzchnikiem służbowym jest Minister Sprawiedliwości (będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym) i który może wydawać im wiążące polecenia służbowe,

- których kandydatury na członków tego organu, zgłaszane do izby parlamentu przez grupy sędziów, nie są w pełni jawne - tzn. nie podaje się do publicznej wiadomości informacji o tożsamości sędziów popierających konkretnych kandydatów do KRS, wybranych następnie na członów tego organu, a jedynymi dysponentami informacji o ich tożsamości są: kierujący izbą parlamentu, Minister Sprawiedliwości (będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym) oraz - w wąskim zakresie - Prezes NSA;
  - stanowiący istotną większość tego organu - taką, że liczba ich głosów jest wystarczająca do osiągnięcia zwykłej lub bezwzględnej większości i podjęcia przez KRS uchwały w przedmiocie wniosku o powołanie sędziego, jak również innych wiążących decyzji wymaganych przez przepisy krajowe, - co, biorąc powyższe pod uwagę, istotnie zwiększa wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na Radę - a co za tym idzie negatywnie wpływa na jej niezależność oraz zdolność do bezstronnego i niemotywowanego politycznie podejmowania uchwał w przedmiocie wniosków o powołanie sędziów oraz innych wiążących decyzji wymaganych przez przepisy krajowe - zatem sądy krajowe (w tym NSA), w których orzekają sędziowie powołani na wniosek tak ukształtowanej Rady lub wobec których Rada wydała inną wiążącą decyzję wymaganą przez przepisy krajowe, mogą nie spełniać - wymaganego przez art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP - standardu niezależności niezbędnego dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej?
- b. przepisy krajowe przewidują stosowanie przepisów dotyczących sędziów Sądu Najwyższego do sędziów NSA, w tym również takich, że sędzia SN (NSA) przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia (w sytuacji, w której w chwili podejmowania przez niego funkcji sędziego SN [NSA] stan spoczynku następował z dniem ukończenia 70 roku życia) chyba, że przed ukończeniem tego wieku Prezydent RP, będący organem władzy wykonawczej, na wniosek tego sędziego i po uzyskaniu rekomendacji Rady (ukształtowanej w sposób, o którym mowa w lit. a), wyrazi zgodę na jego dalsze orzekanie, przy czym Prezydent RP, podejmując tę decyzję, nie jest związany żadnymi wiążącymi kryteriami - zatem sędzia NSA (SN) może nie spełniać - wymaganego przez art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP - standardu niezależności niezbędnego dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej?

2. czy art. 267 zdanie trzecie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest sąd, od orzeczenia którego przysługuje skarga kasacyjna, taka jak przewidziana w polskim prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnym - a nie sąd, taki jak NSA, który jest właściwy do rozpoznania skargi kasacyjnej, jak wynika m.in. z wyroków Trybunału: z dnia 16 grudnia 2008 r., Car- tesio (C-210/06, EU:C:2008:723) oraz z dnia 21 grudnia 2016 r., Biuro podróży Partner (C-119/15, EU:C:2016:987) - w sytuacjach opisanych w pytaniu 1 lit. a-b?

W konsekwencji wniósł o zawieszenie niniejszego postępowania do czasu uzyskania rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawionych pytań prejudycjalnych.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a. uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji podniósł, że skarżący nie zaskarżył decyzji w części pkt b wniosku z dnia 26 stycznia 2018 r. dotyczącego wykazu obywateli popierających zgłoszenia, o których mowa w art. 11b ust. 2 ustawy o KRS. Natomiast w zakresie pkt a wniosku o udostępnienie informacji, o których mowa w art. 11a ust. 6 ustawy o KRS Kancelaria Sejmu w piśmie z dnia 23 lutego 2018 r. poinformowała skarżącego, że informacje obejmujące dorobek orzeczniczy kandydatów i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, są dostępne wraz ze zgłoszeniami kandydatów w Systemie Informacyjnym Sejmu na stronie sejm.gov.pl >> Prace Sejmu >> Osoby powoływane przez Sejm >> Krajowa Rada Sądownictwa. Oznacza to, że w tej części udostępniono żadaną informację. Natomiast jego skarga dotyczy tej części decyzji, która dotyczy sędziów popierających kandydatów.

WSA w Warszawie podkreślił, że proces wyłaniania przez Sejm spośród sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, której najważniejszą kompetencją jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych, jest informacją o sprawach publicznych. Poza sporem jest również okoliczność, że Sejm RP jako organ władzy publicznej, reprezentowany przez Szefa Kancelarii Sejmu na zasadzie art. 202c Regulaminu Sejmu, jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 u.d.i.p.

Art. 1 ust. 2 u.d.i.p., na który powołuje się organ w uzasadnieniu decyzji, zawiera normę kolizyjną wyłączającą stosowanie jej przepisów w sytuacji, gdy tryb i zasady dostępu do informacji publicznej zostały w innych aktach prawnych uregulowane odmiennie. W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami u.d.i.p. mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Odrębna regulacja dotyczy tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej w trybie ustawy.

Takim przepisem szczególnym, który odmiennie reguluje tryb dostępu do załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Rady spośród sędziów, jest zdaniem organu, art. 11c ustawy o KRS. Stanowi on, że zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników.

Ustawa o KRS reguluje procedurę zgłaszania kandydatów na członków Rady spośród sędziów. Przepis art. 11a ust. 2 tej ustawy stanowi, że podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydatów na członka Rady jest grupa co najmniej:

1. dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, którzy 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 ust. 5 powołanego przepisu, 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.

Stosownie do treści art. 11b ust. 1 i ust. 7 ustawy o KRS, zgłoszenia kandydata dokonuje na piśmie pełnomocnik. Pełnomocnikiem jest osoba wskazana w pisemnym zgłoszeniu. Do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, załącza się wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, miejsca służbowe, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

Zdaniem Sądu, przepis art. 11c ustawy o KRS nie jest przepisem, który odmiennie reguluje tryb i zasady dostępu do zgłoszeń kandydatów na członków Rady. Określa on jedynie, że Marszałek Sejmu zgłoszenia kandydatów, z wyłączeniem załączników, podaje do publicznej wiadomości, a to wyklucza możliwość stosowania trybu wnioskowego do tak zdefiniowanego zbioru informacji zawartych w zgłoszeniach.



Nie oznacza to jednak, że do załączników nie można stosować ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kwestia wykładni przepisu art. 1 ust. 2 u.d.i.p. była w przeszłości przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wobec rozbieżności w orzecznictwie, podjął w dniu 9 grudnia 2013 r., na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich: „Czy nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o której mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.) oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”, uchwałą wyjaśniającą: „Nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, nie oznacza, że do informacji nie wymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Sąd pierwszej instancji podzielił pogląd wyrażony w wyroku z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 520/18, że na gruncie rozpoznawanej sprawy poprzez analogię powyższe stanowisko zasługuje na pełną aprobatę.

WSA w Warszawie podzielił również pogląd wyrażony w skardze i zgłoszeniu Rzecznika Praw Obywatelskich, że dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, co przewiduje przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie prawa do uzyskania informacji wskazanych w ust. 1 i 2 może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności praw i innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku prawnego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Koresponduje to z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą zostać zawarte w ustawie i muszą być konieczne dla zagwarantowania bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Oznacza to, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych ograniczenie prawa do informacji publicznej należy interpretować ściśle, a wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść jawności. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 października 2010 r., I OSK 1149/10: „Prawo do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego i przez zwiększenie transparentności w

działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewnić społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie obywateli”.

Zdaniem WSA w Warszawie, przepis art. 11c ustawy o KRS nie jest przepisem szczególnym wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie wyłącza jej stosowania. Określa on jedynie formę, w której następuje udostępnienie informacji o zgłoszonych kandydatach – poprzez podanie do publicznej wiadomości zgłoszenia kandydatów. Z jego treści nie wynika zakaz udostępniania informacji w trybie informacji publicznej. Informacja o trybie postępowania w związku z wyborem członków organu konstytucyjnego niewątpliwie jest z mocy art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że kandydat popierany jest przez 25 sędziów, którzy w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej są osobami publicznymi i nie korzystają z ochrony wnikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Taka informacja odnosząca się do sędziów, a zawierająca imiona i nazwiska oraz miejsca służbowe sędziów powinna być udostępniona na wniosek na podstawie art. 10 u.d.i.p., co zgodne jest z art. 202a ust. 3 Regulaminu Sejmu.

Zawarte w art. 11c ustawy o KRS wyłączenie podania do publicznej wiadomości załączników, nie oznacza, że zawarta w nich informacja publiczna, co jest bezsporne między stronami, nie może być udostępniona. Nie można bowiem przyjąć, że udostępnienie tych danych nastąpiło z uwagi na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz by w jakikolwiek sposób stanowiło zagrożenie porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu państwa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13 ograniczenie dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym realizowanym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, wymagałoby wyraźnego, niebudzącego wątpliwości postanowienia ustawy, co w niniejszej sprawie nie znajduje uzasadnienia. Sąd podzielił stanowisko wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że ograniczenie to nie znajduje uzasadnienia w normach konstytucyjnych art. 61 ust. 3 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Szef Kancelarii Sejmu wydając decyzję odmowną w zaskarżonej części dokonał błędnej wykładni art. 11c ustawy o KRS w zw. z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., która prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne. Przyjął bowiem, że do żądanej informacji publicznej na zasadzie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ma zastosowanie art. 11c ustawy o KRS.

Sąd stwierdził, że uważna lektura decyzji wskazuje, że Szef Kancelarii Sejmu przyjął dwie konstrukcje prawne co do podstaw zaskarżonej decyzji. Odnosząc się do wykazów obywateli popierających zgłoszenia, o których mowa w art. 11b ust. 2 ustawy o KRS uznał, że zastosowanie ma ustawa o dostępie do informacji publicznej z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Jeżeli chodzi zaś o wykazy sędziów popierających zgłoszenia, o których mowa w art. 11b ust. 7 ustawy o KRS stanął na stanowisku, że ustawa o dostępie do informacji publicznej jest wyłączona na podstawie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i zastosowanie ma przepis art. 11c ustawy o KRS. W ocenie Sądu, przedstawiony tok rozumowania wskazuje na jego wewnętrzną sprzeczność. Procedura poparcia kandydatów przez grupę dwóch tysięcy obywateli i dwudziestu pięciu sędziów wynika z tej samej podstawy materialnoprawnej (art. 11a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS). Zatem niezależnie od tego czy wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczy poparcia kandydatów na członka Rady przez grupę obywateli czy sędziów musi być rozpatrzony w tym samym trybie i na tej samej podstawie. Co oznacza, że w obu tych przypadkach ustawa o dostępie do informacji publicznej ma w pełni zastosowanie.

Wobec błędnego stanowiska organu konieczne stało się wyeliminowanie decyzji w zaskarżonej części z obrotu prawnego. Sąd nie może wyręczać stron w rozpoznawaniu wniosku o dostęp do informacji publicznej. Dlatego w tym zakresie - żądania dotyczące wykazu sędziów popierających zgłoszenie oraz oświadczeń pierwszych piętnastu osób z wykazu sędziów o wskazaniu pełnomocnika - sprawa musi być ponownie zbadana z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu oraz na podstawie Regulaminu Sejmu i ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sąd pierwszej instancji odmówił zawieszenia postępowania, bowiem jego rozstrzygnięcie nie wymagało interpretacji prawa polskiego ze wskazanymi przepisami przepisów prawa unijnego. Nie zachodziła zatem konieczność skierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W dniu 11 stycznia 2019 r. skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Szef Kancelarii Sejmu, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie lub - w razie uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona - rozpoznanie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1. naruszenie prawa materialnego, tj.:
  - a. art. 11 lit. c ustawy o KRS, poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że przepis ten nie wyklucza możliwości udostępniania w trybie

informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz nie stanowi przepisu regulującego w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p.;

b. art. 5 ust. 2 u.d.i.p., poprzez uznanie, że dopuszczalne jest ujawnienie informacji o poparciu dla kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, udzielonym przez sędziów i że ujawnienie to nie godzi w ich prawo do prywatności;

2. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a. art. 153 P.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku dokonania oceny rozstrzygnięcia administracyjnego pod względem zgodności z prawem materialnym;

b. art. 151 P.p.s.a. poprzez niezastosowanie tego przepisu, w sytuacji gdy skarga powinna być oddalona.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o jej oddalenie i utrzymanie w mocy zaskarżonego wyroku podkreślając, że zaskarżone orzeczenie jest zgodne z prawem.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki określone w § 2 art. 183 P.p.s.a. w rozpoznawanej sprawie nie występują.

Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Należy zatem wskazać konkretne przepisy prawa, którym - zdaniem skarżącego - uchybił sąd i zamieścić uzasadnienie podstawy kasacyjnej, czyli uzasadnić uchybienia zarzucane sądowi. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych polega na wykazaniu przez autora skargi kasacyjnej, że stawiane przez niego zarzuty mają usprawiedliwioną podstawę i zasługują na uwzględnienie. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, iż sąd, stosując przepis, popełnił błąd w subsumcji, czyli

że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi ponadto w uzasadnieniu, jak, w jego ocenie, powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia bądź, jak powinien być stosowany konkretny przepis prawa ze względu na stan faktyczny sprawy, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu - dlaczego powinien być zastosowany. Uzasadniając zaś naruszenie przepisów postępowania wykazać należy, że uchybienie im mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Skarga kasacyjna nieodpowiadająca powyższym wymaganiom uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty skargi kasacyjnej obejmują zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego, aczkolwiek nie określają formy naruszeń.

W pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegały zarzuty naruszenia przepisów postępowania, ponieważ dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób prawidłowy, możliwe jest badanie zasadności zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Zarzut naruszenia art. 151 P.p.s.a. jest chybiony. Wskazać bowiem należy, że konstrukcja art. 151 P.p.s.a. stanowiącego, że w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części, dowodzi, iż przepis ten ma charakter wynikowy. Jest on formą „instrukcji” dla Sądu jak powinien postąpić (jakie wydać rozstrzygnięcie), gdy stwierdzi, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Oddalenie skargi na decyzję lub postanowienie organu jest zawsze wynikiem oceny, że poddany kontroli sądu akt administracyjny jest zgodny z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami proceduralnymi normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Oznacza to, że naruszenie przepisu art. 151 P.p.s.a. w każdym przypadku jest następstwem uchybienia innym przepisom materialnym bądź procesowym, które autor skargi powinien wyraźnie wskazać w wywiedzionym środku zaskarżenia. Autor skargi kasacyjnej, chcąc powołać się na zarzut naruszenia przepisów wynikowych, jest zobowiązany bezpośrednio powiązać ten zarzut z naruszeniem innych konkretnych przepisów, którym jego zdaniem, uchybił Sąd pierwszej instancji. Zawsze musi wskazać na przepisy wadliwie stosowane przez organy, bo tylko przy naruszeniu prawa przez organ można trafnie zakładać, że wyrok Sądu pierwszej instancji jest wadliwy, jako że akceptuje wady

### Sygn. akt III OSK 929/21

postępowania administracyjnego. W niniejszej sprawie autor skargi kasacyjnej, podnosząc zarzut naruszenia art. 151 P.p.s.a., nie powołał żadnych innych przepisów, którym uchybił Sąd pierwszej instancji oddalając skargę. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej brak jest również bliższego rozwinięcia i wyjaśnienia tak sformułowanego zarzutu, co czyni go nieskutecznym.

Całkowicie niezrozumiałą jest zarzut obrazy art. 153 P.p.s.a. Przepis ten określa, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. W orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, iż w pojęciu „ocena prawna” mieści się przede wszystkim wykładnia przepisów prawa materialnego i procesowego. Wykładnia w tym sensie zmierza do wyjaśnienia istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości w postaci np. braków w materiale dowodowym lub innych uchybień procesowych (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2101/11). Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący i wywiera skutki w dwóch płaszczyznach, mianowicie ani organ administracji publicznej, ani sąd administracyjny, orzekając ponownie w tej samej sprawie nie mogą pominąć oceny prawnej wyrażonej wcześniej w orzeczeniu, gdyż ocena ta wiąże je w sprawie. Jedynie w przypadku, gdy ulegnie zmianie podstawa prawna danego stosunku prawnego lub gdy zmieniają się okoliczności faktyczne, będziemy mieli do czynienia z nową sprawą, do której zasada z art. 153 P.p.s.a. nie będzie miała już zastosowania (por. wyrok NSA z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 550/11,).

Oddziaływaniem art. 153 P.p.s.a. objęte są zatem przede wszystkim przyszłe postępowanie administracyjne w danej sprawie. Z kolei związanie samego sądu administracyjnego, w rozumieniu art. 153 P.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, które są sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się organu administracji publicznej do wskazań w zakresie dalszego postępowania (por. wyrok NSA z dnia 21 marca 2014 r., sygn. akt I GSK 534/12). Treść art. 153 P.p.s.a. oznacza zatem, że warunkiem koniecznym postawienia sądowi pierwszej instancji zarzutu

naruszenia art. 153 P.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie oceny prawnej zawartej w uprzednio wydanym wyroku sądu jest uprzednie stwierdzenie, że taki wyrok został już wydany w sprawie. Tymczasem po pierwsze, taki wyrok w ogóle nie został wydany w rozpoznawanej sprawie. Zaskarżone orzeczenie WSA w Warszawie jest pierwszym, które zostało wydane po kontroli zaskarżonej decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 lutego 2018 r. odmawiającej wnioskodawcy udostępnienia informacji publicznej, a zatem w ogóle art. 153 P.p.s.a. nie mógł mieć zastosowania przed Sądem pierwszej instancji. Po drugie zaś przepis ten w ogóle nie dotyczy, jak twierdzi skarżący kasacyjnie „obowiązku dokonania oceny rozstrzygnięcia administracyjnego pod względem zgodności z prawem materialnym”, ale na co wskazano wyżej, art. 153 P.p.s.a. statuuje dyrektywę zachowania się sądu i innych organów, w sprawie, w której zapadał już prawomocny wyrok sądu administracyjnego.

Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 11c ustawy o KRS.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP „prawo do uzyskiwania informacji”, o jakiej mowa w tym unormowaniu, to prawo do informacji m.in. o „działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Nie ulega zatem wątpliwości, że informacja o działaniach państwa reprezentowanego przez jego odpowiednio umocowane organy podejmowanych przy udziale sędziów, tj. osób pełniących szczególne funkcje publiczne związane z wymierzaniem sprawiedliwości i korzystających w związku z tym z gwarancji niezależności i niezawisłości, które to działania ukierunkowane są na wyłonienie konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Dodatkowo, skoro zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, informacja publiczna to informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jak również o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, to pojęcie informacji publicznej należy wiązać bezpośrednio z wykonywaniem przez jej dysponentów zadań publicznych (na co wprost wskazuje treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Wykonywanie zadań publicznych jest z istoty rzeczy ukierunkowane na realizację celów publicznych, a aksjologicznym uzasadnieniem kreowania przez prawodawcę w porządku prawnym prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego jako standardu demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). U podstaw

normatywnej kategorii informacji publicznej leżą zatem wartości związane z wykonywaniem zadań publicznych, a tym samym z realizacją szeroko rozumianych celów publicznych. Warto zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że rezultaty wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prowadzą do wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana (a zatem skierowana bezpośrednio) na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych (zob. wyroki NSA: z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/15; z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; z dnia 24 stycznia 2018 r., I OSK 319/16; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17). Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że informacja o aktywności konkretnych sędziów jako funkcjonariuszy publicznych, ukierunkowana na wyłonienie w ramach ustawowo przewidzianej procedury konkretnego składu konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa i determinująca w znacznym stopniu skład tego organu, jest informacją publiczną, tj. informacją o działalności podmiotu (lub podmiotów) przeprowadzającego tę procedurę i to taką informacją, której obejmowanie tajemnicą bądź w inny sposób czynienie informacją niejawną nie znajduje podstaw w standardach demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko powyższe znajduje również oparcie w ustawowym rozumieniu „informacji publicznej” wynikającym z art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., gdzie wskazano, że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Ustawodawca określając pojęcie informacji publicznej odwołał się do kategorii sprawy publicznej. Jak bowiem stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną w rozumieniu tej ustawy jest „każda informacja o sprawach publicznych”. W przepisach u.d.i.p. nie zdefiniowano pojęcia „sprawy publicznej”. Niewątpliwie jednak sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie (zob.: H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., I OSK 2093/14). Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną - określane czasami w piśmiennictwie jako sprawy „sfery prywatnej” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji*



*publicznej*, Warszawa 2016, Lex 2016, Komentarz do art. 1, t. 4; por. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10), tj. dotyczące kwestii prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związanych z dobrami osobistymi (M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151), nie są sprawami publicznymi, z kolei sprawy wspólnoty publicznej zawsze są sprawami publicznymi. Informacja o aktywności konkretnych sędziów jako funkcjonariuszy publicznych, ukierunkowana na wyłonienie w ramach ustawowo przewidzianej procedury konkretnego składu konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, i determinująca w znacznym stopniu skład tego organu, jest informacją o szczególnie istotnej sprawie wspólnoty publicznoprawnej.

Ocena zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej wymagała w pierwszej kolejności ustalenia normatywnego znaczenia zwrotu „odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”, jakim posłużono się w treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Pojęcie zasad używane jest w doktrynie, jak i orzecznictwie, a także w tekstach prawnych w różnych kontekstach, które należy uwzględniać w procesie odczytywania treści tego pojęcia. Najczęściej pojęcie zasad wiązane jest z kategoriami „zasad prawa” lub „zasad ogólnych” rozumianych jako generalne normatywne dyrektywy powinnego zachowania i kwalifikowanych jako konsekwencje tzw. norm-zasad w ich odróżnieniu od norm-reguł. Według klasycznej już definicji zasady prawa są nieodłącznym elementem każdego systemu prawa i stanowią więź treściową systemu norm prawnych, tj. służą uporządkowaniu zbioru norm systemu prawa, dla którego na podstawie odpowiednio spójnej wiedzy znaleźć można odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne w uporządkowanym systemie wartości (zob. S. Wronkowska: *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”* w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, A. Redelbach: *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 224). Można także wskazać na regulacje, w których użyte pojęcie zasad rozumiane jest jako wartości i merytoryczne wymogi określonego działania. Tak np. rozumiane są w doktrynie zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o jakich stanowi art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945), ujmowane właśnie jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń (zob.: Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 253-254). Na konieczność uwzględniania kontekstu użycia pojęcia zasad zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., K 38/01 (publ.

Sygn. akt III OSK 929/21

OTK-A z 2002 r. Nr 5, poz. 59) dokonując wykładni zwrotu „zasady dostępu do dokumentów” użytego w art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) na tle regulacji art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Trybunał stwierdził, że zakres materialny prawa do informacji publicznej i jego granice wyznaczają art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz przepisy ustawowe „określające jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane”, zwłaszcza art. 1-5 u.d.i.p. Trybunał wyraźnie odróżnił zakres regulacji objęty art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP od zakresu regulacji objętego treścią art. 61 ust. 4 Konstytucji, przeciwstawiając użyte w nim pojęcie „trybu dostępu do informacji publicznej” kwestiom zakresu materialnego prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym kwestiom granic tego prawa. Trybunał nie kwestionując stanowiska, zgodnie z którym Konstytucja RP w art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 określa we własnym zakresie zasady dostępu do informacji, przyjął, że użyte w art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie dotyczy zakresu materialnego i prawa do informacji publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, lecz trybu, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji. Podkreślając „niefortunne” posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem „zasady” w treści art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Trybunał zwrócił uwagę na organizacyjno-techniczny charakter regulacji dotyczącej „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” i wskazał, że „czym innym jest (...) samo prawo do informacji publicznej oraz kwestia jego zakresu, czym innym zaś zagadnienie dostępu do dokumentów i korzystania z nich oraz wyznaczenie odpowiednich zasad regulujących te kwestie”, stwierdzając w konkluzji, że „zakres regulacji objętej upoważnieniem zawartym w art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy ustalenia metody postępowania, sposobu załatwiania określonych spraw, a także bazy organizacyjno-technicznej, w oparciu o którą sprawy takie będą załatwiane”, a tym samym pojęcie „trybu udzielania informacji” zawiera w sobie konkretyzację zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów. W ocenie Trybunału, przepisy art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym rozumiane być winny jako dotyczące aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich, a co za tym idzie nieuprawnione jest stanowisko

wnioskodawców, że „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie mogą być dyrektywami organizacyjno-technicznymi, uzupełniającymi postanowienia proceduralne, o których mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji – „użyte w wymienionych wyżej przepisach ustaw samorządowych wyrażenie „zasady” odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji”.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, jak i to, że w treści art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. ustawodawca wyraźnie posługuje się zarówno pojęciem „zasad”, jak i „trybu” dostępu do informacji publicznej, rozróżniając tym samym te kategorie, a u.d.i.p. w swojej treści zawiera zarówno unormowania dotyczące zakresu publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz sytuacji beneficjentów tego prawa i podmiotów zobowiązanych do jego realizacji, jak i unormowania o charakterze procesowym, należy przyjąć, że pod pojęciem „zasad dostępu do informacji publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należy rozumieć normy prawne kształtujące zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz kompetencje podmiotów w zakresie realizacji tego publicznego prawa podmiotowego. Zasady dostępu do informacji publicznej wyznaczane są tym samym przez normy materialnoprawne. Zgodnie z przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego definicją, normy materialnoprawne są to bowiem normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, przy czym adresatami tymi są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz w stosunku do znajdujących się w strukturze organów państwa podmiotów wyposażonych we władcze kompetencje. Ponadto są to normy, które określają również interes prawny lub obowiązek jednostki, który następnie w wyniku postępowania przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym (zob. A. Chełmoński: *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUW No. 167, Przegląd Prawa i Administracji II, Wrocław 1972, s. 72). Normy materialnoprawne mogą kształtować prawa lub obowiązki ich adresatów bezpośrednio, albo też wymagać dla swojej konkretyzacji odpowiedniego działania organu administracji publicznej (bądź innego organu działającego w imieniu Państwa) - w tym drugim wypadku adresatem danej normy jest również, ale w innym sensie, organ administrujący (zob. J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Kraków 2018, s. 89). Normy materialnoprawne są to zatem normy, które - przy uwzględnieniu wyżej wskazanej specyfiki materii, jakiej dotyczą - wyrażają zakaz albo nakaz określonego działania skierowany zarówno do podmiotów

stojących na zewnątrz administracji, jak i do organów administracji publicznej powołanych do konkretyzowania tych norm.

Z kolei pod pojęciem „trybu dostępu do informacji publicznej” należy rozumieć wyznaczony normami prawnymi określony sposób postępowania i załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej. Tryb dostępu do informacji publicznej określany jest zatem przez normy o charakterze procesowym. Są to normy, które uzupełniają normy materialnoprawne poprzez to, że „pomagają” w podjęciu określonego rozstrzygnięcia, wprowadzając sformalizowane reguły w tym zakresie i dając adresatowi aktu możliwość obrony, a także gwarantując mu pewien wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Normy określające tryb postępowania regulują proces polegający na skonkretyzowaniu treści normy materialnoprawnej w stosunku do określonego podmiotu (por. J. Borkowski: *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, AUW, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 38) poprzez wyrażenie zakazu albo nakazu określonego działania w sprawie, a tym samym ustanawiając zwłaszcza po stronie organu administracji publicznej (choć nie tylko) szereg obowiązków procesowych. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 16 września 2002 r., K 38/01 podkreślał, że „tryb udzielania informacji”, o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego prawa. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych; bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe (...) Delegacja zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi zatem upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji była wykonalna w praktyce”. Do dyrektyw proceduralnych Trybunał zaliczył m.in. dyrektywy dotyczące kwestii udostępniania informacji przez ich ogłoszenie w publikatorze, czy też w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, zapewnienia możliwości kopiowania takich informacji lub uzyskania odpowiedniego wydruku, przesłania informacji albo przeniesienia ich na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji, ustalenia, czy dana informacja udostępniana ma być z urzędu, czy też na wniosek wraz ze związaniem organu powołanego do jej udostępnienia określonym terminem.

Dokonana na tle powyższych ustaleń 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 Rady, 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 Rady, 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 orzecznicy 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. Nie ulega zatem wątpliwości, że art. 11c ustawy o KRS - odczytywany zarówno przez pryzmat wykładni językowej, jak i systemowej - reguluje w określonym zakresie tryb postępowania w związku z dokonanymi zgłoszeniami kandydatów do Rady.

Analiza powyższego przepisu nie pozostawia również wątpliwości co do tego, że nie zawiera on jakichkolwiek materialnoprawnych podstaw kształtujących zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów obejmujących wykazy sędziów (a zatem i do treści tych załączników). Z jego treści nie wynika, aby załączniki te oraz ich treść nie wchodziły w zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, a wynika jedynie to, że Marszałek Sejmu w toku toczącego się postępowania, nie jest obowiązany podać tych załączników do publicznej wiadomości. Konstrukcja tego przepisu nie daje podstaw

do przyjęcia, że zawarto w nim normę stanowiącą podstawę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Podstawy normatywne ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej określone zostały w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z normą zawartą w tym przepisie „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Wymogu „określenia w ustawach” przesłanek mieszczących się w granicach wskazanych wyżej wartości nie spełnia ani art. 11c ustawy o KRS, ani inne przepisy tej ustawy. Analiza przepisów art. 11a-11e ustawy o KRS wykazuje, że ustawodawca unormował w nich procedurę zgłaszania kandydatów na członków Rady, a w jej ramach określił m.in. również kompetencje Marszałka Sejmu wyłącznie w zakresie jego czynności w procedurze zgłaszania kandydatów na członków Rady. Przepis art. 11c ustawy o KRS nie reguluje kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy dostępu do informacji publicznej. Wykładnia art. 11c ustawy o KRS dokonana na tle art. 61 ust. 1-4 Konstytucji RP, art. 5 ust. 1-2a u.d.i.p. oraz przepisów ustawy o KRS - zarówno wykładnia językowa, systemowa i celowościowa odwołująca się do istoty, celu i zakresu konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej - prowadzą do wniosku, że przepis ten zawiera wyłącznie normę procesową i odnosi się - i to w ograniczonym zakresie - do trybu udostępnienia informacji publicznej. Również w skardze kasacyjnej nie zakwestionowano kwalifikacji, zgodnie z którą art. 11c ustawy o KRS odnosi się do trybu dostępu do informacji publicznej.

W sprawie nie podważono również kwalifikacji załączników obejmujących wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Rady jako dokumentów zawierających w swej treści informację publiczną. Skoro więc załączniki do zgłoszenia kandydatów do Rady, które obejmują wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydata do Rady stanowią informację publiczną, to odmowa udostępnienia tego rodzaju informacji publicznej wymagałaby istnienia w systemie prawnym wyraźnej normy materialnoprawnej stanowiącej podstawę takiej odmowy. Normy takiej nie zawiera art. 11c ustawy o KRS odnoszący się do trybu udostępniania informacji, o jakiej w nim mowa na określonym etapie postępowania w sprawie zgłoszeń kandydatów do Rady, a zatem przepis ten nie mógł być skutecznie powoływany jako zawierający podstawę zakwestionowania prawa dostępu do informacji publicznej, tj. prawa uzyskania do wglądu wskazanych wyżej załączników, a zatem prawa zapoznania się z treścią tych dokumentów.

Strona skarżąca kasacyjnie nie kwestionując, że art. 11c ustawy o KRS dotyczy trybu dostępu do informacji publicznej oraz nie kwestionując, że załączniki do zgłoszeń obejmujące wykaz sędziów stanowią informację publiczną i dotyczą tego rodzaju informacji, stoi na stanowisku, że unormowanie wynikające z art. 11c ustawy o KRS wyłącza zasady i tryb dostępu do informacji publicznej wynikające z u.d.i.p. Również i to stanowisko nie jest trafne.

W odniesieniu do tego stanowiska należy w pierwszej kolejności podkreślić, że skoro w art. 11c ustawy o KRS nie uregulowano zasad dostępu do informacji publicznej, to w tym zakresie pełne zastosowanie znajduje u.d.i.p. Oznacza to, że zarówno zakres publicznego prawa podmiotowego do załączników do zgłoszeń kandydatów obejmujących wykazy sędziów oraz do zapoznania się z ich treścią poprzez wgląd do tych dokumentów, jak i podstawy ograniczenia tego prawa należy oceniać na tle unormowań u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP. Nadto, po drugie, z treści art. 11c ustawy o KRS wynika, że unormowano w nim 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. Kompetencje te określa u.d.i.p., a zgodnie z art. 202a i art. 202c Uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP, w Sejmie realizują je Kancelaria Sejmu (w zakresie udostępnienia informacji publicznej) i Szef Kancelarii Sejmu (w zakresie wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej) w ramach trybu udzielania informacji zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Tryb udostępnienia informacji publicznej uregulowany w Regulaminie Sejmu RP obejmuje zarówno udostępnianie poprzez ogłaszanie dokumentów i innych informacji w Systemie Informacyjnym Sejmu, jak i udostępnianie informacji publicznych w trybie wnioskowym (art. 202a Regulaminu), przy tym art. 202b Regulaminu stanowi, że „Do udostępniania informacji publicznej, o której mowa w art. 202a, stosuje się odpowiednio art. 12-15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”, tj. przepisy odnoszące się m.in. do wnioskowego trybu udostępniania informacji publicznej. W art. 12 ust. 1 u.d.i.p. znajduje się wyraźne odwołanie do art. 10 u.d.i.p., przy czym wskazuje się tu na udostępnianie informacji „w sposób, o którym mowa w art. 10 i 11”, tj. również w odniesieniu do trybu wnioskowego, czyli trybu określonego w art.

202a Regulaminu. Z tego względu wskazywanie przez Sąd pierwszej instancji na tryb wnioskowy dostępu do informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów obejmujących wykazy sędziów popierających tych kandydatów, a zatem i do treści tych dokumentów, z powołaniem się na art. 10 u.d.i.p. nie przesądza o wadliwości stanowiska Sądu pierwszej instancji, zwłaszcza takiej, która mogłaby dyskwalifikować zaskarżony wyrok.

Przeprowadzona wyżej wykładnia art. 11c ustawy o KRS nie daje zatem podstaw do zaakceptowania stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, zgodnie z którym norma zawarta w tym przepisie wyłącza uzyskanie w trybie wnioskowym informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Rady oraz treści tych dokumentów. Gdyby przyjąć za zasadne stanowisko, że przepis art. 11c ustawy o KRS zawiera szczególną i kompletną regulację trybu udostępniania informacji publicznej wyłączającą tryb udostępnienia wynikający z norm Regulaminu Sejmu i powiązanych z nimi norm u.d.i.p., przy czym modyfikacja ta miałaby polegać również - jak twierdzi strona skarżąca kasacyjnie na str. 4 uzasadnienia skargi kasacyjnej - na zmianie podmiotu mającego kompetencje do podejmowania czynności w związku z wnioskiem o udostępnianie tego rodzaju informacji publicznej poprzez wyposażenie w takie kompetencje Marszałka Sejmu, to należałoby konsekwentnie zakwestionować kompetencje Szefa Kancelarii Sejmu RP zarówno w zakresie wydania decyzji zaskarżonej do Sądu pierwszej instancji, jak i w zakresie legitymacji do złożenia skargi kasacyjnej od orzeczenia Sądu pierwszej instancji, do czego - z wyżej wskazanych przyczyn - nie ma podstaw i czego w istocie nie kwestionuje Szef Kancelarii Sejmu RP, wydając w niniejszej sprawie decyzje administracyjne i wnosząc skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nie zasługuje również zarzut naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ponieważ ujawnienie danych osobowych sędziów, którzy poprali kandydatów do Rady nie narusza ich prawa do prywatności.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, jednak ograniczenie nie dotyczy osób pełniących „funkcje publiczne”. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 „nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w



ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”. Sąd Konstytucyjny uznał więc, że osoba pełniąca funkcję publiczną sprawuje takie stanowisko lub funkcje, które wiążą się z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej TK wykluczył jedynie takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają wyłącznie charakter usługowy lub techniczny. Nie budzi zatem wątpliwości, że sędzia jest osobą pełniącą funkcję publiczną, a zatem informacje o nim podlegają szerszemu upublicznieniu niż o innych osobach. Stąd jak zauważono w wyroku NSA z dnia 5 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK2569/15 nawet „informacja o dacie urodzenia sędziego jest informacją publiczną”. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że tego rodzaju informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu zarówno art. 61 Konstytucji RP, jak też ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przykładowo bowiem w postępowaniu nominacyjnym, w którym bierze udział większa liczba kandydatów niż liczba wolnych stanowisk sędziowskich, wiek kandydata może stanowić usprawiedliwione (niedyskryminujące) kryterium wyboru dokonanego przez Krajową Radę Sądownictwa, jeżeli (zwłaszcza w połączeniu z innymi kryteriami) będzie to uzasadnione racjonalną, rzetelną i sprawiedliwą argumentacją. Wskazuje się, że ujawnienie danych osobowych związanych z wykonywaną przez danego sędziego funkcją posiada znaczenie kontrolne, ponieważ pozwala ocenić, czy określona osoba istotnie spełnia warunki do sprawowania funkcji sędziego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 118/14).

W rozpoznawanej sprawie kwestia wskazania którzy sędziowie poparli daną osobę ma również znaczenie kontrolne, ponieważ w ten sposób można ocenić, czy istotnie dany kandydat został poparty przez sędziów, a jeżeli tak to jakich (np. czy pośród popierających były osoby dysponujące wysokim autorytetem moralnym i niebudzącymi wątpliwości kwalifikacjami zawodowymi, czy też np., osoby, które zostały ukarane karą dyscyplinarną) oraz czy kandydat zebrał wytyczającą liczbę podpisów. Nadto poparcie przez sędziego kandydata do Rady wedle nowej procedury jest także

Sygn. akt III OSK 929/21

elementem wykonywania służby sędziowskiej, co oznacza, że sędzia, który poprał daną kandydaturę powinien mieć odwagę cywilną, aby się do takiego czynu przyznać.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Małgorzata Samuła*

sekretarz sądowy