



W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA	Wojciech Jakimowicz (spr.)
Sędziowie:	Sędzia NSA	Czesława Nowak - Kolczyńska
	Sędzia del. WSA	Ewa Kręcichwost - Durchowska
Protokolant	sekretarz sądowy Tomasz Weiher	

po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2019 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 29 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 484/18
w sprawie ze skargi K.G.-P.
na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia [...] lutego 2018 r. nr [...]
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz K.G.-P. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Wa 484/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi K.G.-P. na decyzję Szefa Kancelarii Sejmu z dnia [...] lutego 2018 r., znak: [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, w punkcie pierwszym uchylił zaskarżoną decyzję Szefa Kancelarii Sejmu w części odmawiającej udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia, w punkcie drugim oddalił skargę w pozostałym zakresie, w punkcie trzecim zasądził zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

K.G.-P. pismem z dnia 25 stycznia 2018 r. wystąpiła do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem o udostępnienie do wglądu załączników do zgłoszeń z kandydatami do Krajowej Rady Sądownictwa, które dotychczas wpłynęły do Kancelarii Sejmu, tj. wykazów obywateli popierających dane zgłoszenie i/lub wykaz sędziów popierających dane zgłoszenie.

W odpowiedzi na powyższy wniosek pismem z dnia 12 lutego 2018 r. Wicedyrektor Biura Komunikacji Społecznej poinformował wnioskodawczynię, że powyższy wniosek zgodnie z właściwością został przekazany do Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu oraz że trwa analiza wniosku pod kątem możliwości jego realizacji i na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej termin odpowiedzi na ww. wniosek został przesunięty, a udzielenie odpowiedzi nastąpi nie później niż do dnia 26 marca 2018 r.

W nawiązaniu do powyższej informacji K.G.-P., powołując się na otrzymaną opinię prawną Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu ([...]), w piśmie z dnia 19 lutego 2018 r. ponowiła wniosek o niezwłoczne przekazanie żądanej informacji publicznej, która w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej winna być udostępniona bez zbędnej zwłoki. Wnioskodawczyni podniosła, że wskazany w piśmie termin dwumiesięczny nie może mieć zastosowania ponieważ „analiza wniosków” nie usprawiedliwia nieudzielenia informacji.

Szef Kancelarii Sejmu decyzją z dnia [...] lutego 2018 r., znak: [...] odmówił udostępnienia informacji publicznej dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów

na członków Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia.

W uzasadnieniu decyzji organ podniósł, iż w jego ocenie ustawą szczególną, określającą odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi jest ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 389), 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. Ustawa o KRS w art. 11c wyłącza więc możliwość udostępnienia wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Powyższy przepis jako przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim są one z nim sprzeczne.

Niezależnie od powyższego organ podkreślił, że prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Na podstawie 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 przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Organ wskazał, że zgodnie ze wzorem wykazu obywateli oraz wzorem wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, 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 są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Organ nie zgodził się, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji. Dane te nie dotyczą bowiem bezpośrednio kandydata. Informacją o warunkach powierzenia funkcji członka Krajowej Rady Sądownictwa będzie natomiast informacja o zasadach i trybie, w jakim został on wybrany przez Sejm w oparciu o przepisy ustawy o KRS, w tym o rodzaju podmiotu zgłaszającego kandydata. W tym kontekście istotny jest zatem jedynie status osób popierających

zgłoszenie, jako sędziego albo obywatela, weryfikowany w sposób określony w ustawie o KRS, a nie dane osobowe tych osób.

Wskazano, że nawet gdyby jednak - mimo że kandydat w istocie jeszcze nie został wybrany – uznać, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji, to i tak nie podlegałaby ona udostępnieniu, gdyż art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma w tym przypadku zastosowania w zakresie, w jakim jest on sprzeczny z art. 11c ustawy o KRS w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlatego też przepis ten nie może być również podstawą udostępnienia wykazów sędziów popierających zgłoszenie w trybie art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, chociaż w tym przypadku można przyjąć, że poparcie przez sędziego zgłoszenia ma związek z pełnieniem przez niego funkcji publicznej.

W ocenie organu, w przypadku zgłoszeń kandydatów dokonanych przez obywateli w trybie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, poparcie zgłoszenia nie ma żadnego związku z pełnieniem funkcji publicznych przez osoby popierające zgłoszenie, a tym samym brak jest podstaw do udostępnienia ich danych osobowych.

Decyzja powyższa stała się przedmiotem skargi K.G.-P. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w której skarżąca zarzuciła naruszenie art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, art. 11c w związku z art. 11a i 11b ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz art. 11c w związku z art. 11a i 11b ustawy o KRS w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, domagając się w związku z tym uchylenia zaskarżonej decyzji, zobowiązania organu do udostępnienia żądanej informacji oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Szef Kancelarii Sejmu w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie podtrzymując w całości argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stwierdził, że wbrew stanowisku prezentowanemu przez organ, art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa nie może być uznany za przepis szczególnie w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie

określa on bowiem w sposób kompleksowy zasad, trybu i formy udostępniania dokumentacji dotyczącej zgłoszeń kandydatów do KRS. Przewiduje jedynie obowiązek podania do publicznej wiadomości przez Marszałka Sejmu zgłoszeń kandydatów do KRS dokonanych zgodnie z art. 11a i art. 11b ustawy, z wyłączeniem załączników. Nie można w tej sytuacji, jak uczynił to organ, *a contrario* do cytowanego art. 11c ustawy o KRS uznać, że skoro ustawodawca nałożył na Marszałka Sejmu obowiązek podania do publicznej wiadomości tylko zgłoszeń kandydatów do KRS, to tym samym w stosunku do załączników wyłączył stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pierwszeństwo mają bowiem przepisy ustawy szczególnej tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych (art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). W ocenie Sądu art. 11c ustawy o KRS przewiduje dodatkowy sposób publicznego udostępnienia informacji i nie przesądza o wyłączeniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd podkreślił, że ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w stosunku do wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie może mieć zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych. Przy tym udostępnienie wykazu sędziów powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL, który nie jest związany z pełnioną funkcją publiczną.

W ocenie Sądu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdzie natomiast zastosowanie w przypadku zgłoszeń dokonywanych przez obywateli, z uwagi na ochronę prywatności osób fizycznych. Jeżeli nawet niektórzy obywatele uczestniczący w zgłaszaniu kandydatów do KRS pełnią jakieś funkcje publiczne, to udzielenie przez nich poparcia kandydatom nie miało w tym przypadku związku z pełnieniem funkcji publicznej, lecz jedynie z faktem, że mieszczą się w kategorii osób określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, tj. posiadają obywatelstwo polskie, ukończyły 18 lat, posiadają pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystają z pełni praw publicznych. Nie można uznać, zdaniem Sądu, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji członka KRS.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżając wyrok w części uchylającej decyzję Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia [...] lutego 2018 r., znak: [...] w części odmawiającej udostępnienia załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, wnosząc o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i oddalenie skargi ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, rozpoznanie sprawy na rozprawie, zasądzenie kosztów postępowania oraz zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że przepis ten nie wyklucza możliwości udostępnienia w trybie informacji udzielonej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS obejmujących wykazy sędziów oraz nie stanowi przepisu regulującego w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w ocenie strony skarżącej kasacyjnie art. 11c ustawy o KRS zawiera regulację szczególną wobec przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wykluczającą dopuszczalność udostępnienia w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów do KRS. Powołując się na zasadę racjonalnego prawodawcy wskazano, że gdyby ustawodawca chciał umożliwić dostęp do załączników do zgłoszeń kandydatów w trybie wnioskowym, wskazałby w treści przepisu dane, które należy opublikować poprzez zamieszczenie ich pozytywnego katalogu. Przez wyraźne wyłączenie podania do publicznej wiadomości tych załączników zamknął możliwość ich udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Za sprzeczne z zasadami prawidłowego rozumowania strona skarżąca kasacyjnie uznaje stanowisko, zgodnie z którym zgłoszenie kandydata na członka KRS miałyby być podawane do publicznej wiadomości poprzez udostępnianie w Systemie Informacyjnym Sejmu na podstawie art. 202a regulaminu Sejmu, natomiast załączniki do niego miały podlegać udostępnieniu w trybie wnioskowym na podstawie art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podniesiono, że nie da się pogodzić tezy o możliwości udostępniania, w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, z brzmieniem art. 11c ustawy o KRS, z którego wynika obowiązek podania przez

Marszałka Sejmu do publicznej wiadomości wyżej wskazanych zgłoszeń, z wyłączeniem tych załączników.

Odmienność trybu udostępnienia informacji zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów na członków KRS przewidzianego w art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wynika – w ocenie strony skarżącej kasacyjnie - z faktu, że o ile podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej jest Kancelaria Sejmu na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 202a ust. 1 Regulaminu Sejmu, to w myśl art. 11c ustawy o KRS podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest Marszałek Sejmu. Ponadto, zdaniem strony skarżącej kasacyjnie, użyty w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa termin „podanie informacji do publicznej wiadomości” jest równoznaczny z pojęciem udostępniania informacji, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a niejednolitość terminologiczna powinna być w tym wypadku rozpatrywana jedynie w kontekście ewentualnego uchybienia legislacyjnego.

W ocenie strony skarżącej kasacyjnie przedstawioną wyżej wykładnię art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wspiera wykładnia „analogicznie skonstruowanych” przepisów takich jak art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 9 maja 1999 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, oraz art. 8 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Powołując się na te przepisy regulujące obowiązki Marszałka Sejmu oraz Prezesa NSA w zakresie podawania do publicznej wiadomości danych z oświadczeń majątkowych, wskazano, że przewidziane tam wyłączenia określonych informacji z obowiązku ich ujawnienia w ten sposób, tj. przez podanie do publicznej wiadomości, nie są traktowane jako dające możliwość uzyskania informacji objętych wyłączeniem w trybie wnioskowym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości i zasądzenie kosztów postępowania, zgadzając się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż jeżeli ustawodawca wyłącza w odniesieniu do określonej informacji publicznej obowiązek jej udostępnienia, to czyni to w sposób wyraźny, a w konsekwencji z twierdzeniem, że z faktu nałożenia na Marszałka Sejmu obowiązku podania do publicznej wiadomości tylko zgłoszeń kandydatów do KRS nie

można wywodzić *a contrario*, że tym samym w stosunku do załączników wyłączone zostało stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny na skutek wniosku z dnia 17 maja 2019 r. dopuścił postanowieniem z dnia 31 maja 2019 r. do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania Fundację [...] z siedzibą w W.

Uczestnik postępowania w swoim wniosku poparł stanowisko skarżącej w pierwszej instancji, wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej w całości i zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadniając swoje stanowisko uczestnik wskazał, że przepis art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie reguluje kwestii dostępu do załączników do zgłoszeń kandydatów do KRS - w szczególności nie odbiera im waloru informacji publicznej, jak również nie wyraża jakiegokolwiek ograniczenia dostępu do nich. Zwrot „z wyłączeniem załączników” ogranicza jedynie zakres informacji, do których przekazania posłom lub podania do publicznej wiadomości zobowiązany jest Marszałek Sejmu. W ocenie Fundacji przepis art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa ma wyłącznie na celu rzetelne, sprawne i transparentne przeprowadzenie procesu wyboru członków KRS, a nie ograniczenie prawa do informacji. Przepis ten ma umożliwić posłom zapoznanie się z podstawowymi informacjami o kandydatach na członków KRS, a opinii publicznej prowadzenie debaty nad całą procedurą i dorobkiem poszczególnych osób ubiegających się o tę funkcję. Odmienny tryb dostępu do informacji publicznej dotyczy jedynie zgłoszeń kandydatów na członków KRS (bez załączników), które to udostępniane są przez Marszałka Sejmu w trybie bezwnioskowym w Systemie Informacyjnym Sejmu. Czym innym jest podanie do publicznej wiadomości części informacji, a czym innym udostępnienie pozostałych informacji na jednostkowe żądanie. Z uwagi na to, iż art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie określa odmiennych zasad i trybu dostępu do załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS, zastosowanie mają właściwe przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej i Regulaminu Sejmu. Podmiotem zobowiązanym do ich udostępnienia jest więc Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a sam dostęp odbywa się na wniosek.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1302), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozważenie nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak określonych granicach stwierdzić należy, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została oparta wyłącznie na zarzutach naruszenia prawa materialnego. Nie były kwestionowane ustalenia w zakresie stanu faktycznego, w tym kwalifikacja wniosku z dnia 25 stycznia 2018 r. jako wniosku o udostępnienie informacji publicznej w postaci wykazów sędziów popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów. Z treści tego wniosku wynika, że wnioskodawczyni domagała się udostępnienia jej załączników do wglądu, a zatem wniosek ten ukierunkowany był na uzyskanie dostępu do załączników jako dokumentów stanowiących nośnik informacji publicznej ze względu na ich treść, tj. aby poznać wykaz sędziów popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, a nie wyłącznie po to, by stwierdzić formalne istnienie tych dokumentów. Strona skarżąca kasacyjnie upatruje błędnej wykładni art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 389 ze zm.) – dalej: ustawa o KRS, zgodnie z którym „Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników” w przyjęciu przez Sąd I instancji, że przepis ten nie wyklucza możliwości udostępniania, w trybie informacji udzielanej na wniosek, załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa obejmujących

wykazy sędziów oraz nie stanowi przepisu regulującego w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1330) – dalej u.d.i.p.

Analiza skargi kasacyjnej oraz jej uzasadnienia wykazuje, że strona skarżąca kasacyjnie nie objęła zarzutami stanowiska Sądu I instancji o tym, że załączniki obejmujące wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS stanowią informację publiczną (stanowisko to Sąd I instancji wyraził na stronie 12 uzasadnienia wyroku), jak i oceny będącej konsekwencją tego stanowiska, że powyższa informacja podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej. Oznacza to, że w procesie kontroli instancyjnej dokonywanej w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny nie ma podstaw do kwestionowania tej kwalifikacji. Istota sporu prawnego sprowadza się do oceny relacji unormowania zawartego w art. 11c ustawy o KRS w stosunku do normy wynikającej z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Strona skarżąca kasacyjnie stoi na stanowisku, że art. 11c ustawy o KRS reguluje w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłączając dopuszczalność udostępnienia informacji publicznej, jaką stanowi treść załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS w zakresie obejmującym wykazy sędziów, w trybie wnioskowym przewidzianym w u.d.i.p., co jest w istocie równoznaczne z uznaniem, że powyższa informacja publiczna nie podlega w ogóle udostępnieniu. Skoro zatem istota sporu w niniejszej sprawie koncentruje się na odpowiedzi na pytanie, czy istniały podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej, to mimo że zarzut podniesiony w skardze kasacyjnej nie odnosił się w bezpośredni sposób do kwalifikacji informacji objętej wnioskiem jako informacji publicznej, sens i potrzeba udzielenia odpowiedzi na to pytanie, a także standardy racjonalności instancyjnej kontroli sądownoadministracyjnej wymagały uprzedniego zaakceptowania przez Naczelny Sąd Administracyjny oceny, zgodnie z którą wykaz sędziów popierających kandydatów do KRS zawarty w treści załączników do zgłoszeń tych kandydatów stanowi informację publiczną. Tylko bowiem w przypadku zaakceptowania tej oceny znajdowała konsekwentne uzasadnienie kontrola zaskarżonego wyroku przez pryzmat zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej dotyczącego kwestii ograniczeń w udostępnieniu informacji mającej charakter informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny nie miał wątpliwości co do publicznego charakteru informacji objętej wnioskiem z dnia 25

stycznia 2018 r., podobnie jak Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, który uznał się za podmiot właściwy do rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej sprawy dotyczącej informacji publicznej, uczestnicy postępowania, czy też Sąd I instancji, który w trafny sposób uargumentował publiczny charakter informacji objętej wnioskiem z dnia 25 stycznia 2018 r.

W realiach niniejszej sprawy warto jednak podkreślić, że skoro 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”, to nie ulega 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 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 uwzględnić 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 (t.j. 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. 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 (t.j. 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 z dnia 8 marca 1990 r. 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 urzeczywistnienia 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 wyznaczone 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 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 orzeczniczy 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 KRS.

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 Krajowej Radzie Sądownictwa, ani inne przepisy tej ustawy. Analiza przepisów art. 11a-11e ustawy o KRS wykazuje, że ustawodawca unormował w nich procedurę zgłaszania kandydatów na członków KRS, a w jej ramach określił m.in. również kompetencje Marszałka Sejmu wyłącznie w zakresie jego czynności w procedurze zgłaszania kandydatów na członków KRS. 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 odniesieniu do argumentacji prezentowanej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej należy zwrócić uwagę, że konstrukcja art. 11c ustawy o KRS jest odmienna od konstrukcji powołanych w skardze przepisów dotyczących informacji

zawartych w oświadczeniach majątkowych posła, senatora lub sędziego NSA. Z art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 9 maja 1999 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1799) wynika, że „Informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania posła albo senatora oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są podawane do wiadomości publicznej odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego”. Podobna regulacja w stosunku do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego – a na sytuację prawną sędziów tego właśnie sądu wskazuje się w skardze kasacyjnej – wynika z art. 8 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2107) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 52). Zgodnie z tą regulacją informacje zawarte w oświadczeniu składanym przez sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości, a jawne informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej. Analiza treści powyższych przepisów wykazuje, że obok norm procesowych o charakterze organizacyjno-technicznym stanowiących podstawę do podawania informacji do publicznej wiadomości (również poprzez udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej) zawarte są w nich normy o charakterze materialnoprawnym odnoszące się do sytuacji prawnej osób składających oświadczenia majątkowe, w tym do zakresu prawa do prywatności tych osób, poprzez określenie granic jawności informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych. To zatem sam ustawodawca przesądza, które z informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych są jawne, a które nie, określając zakres jawności informacji o stanie majątkowym posłów, senatorów i sędziów, i wyłącznie z kategorią informacji jawnych wiąże techniczny obowiązek ich podania do publicznej wiadomości przez określone organy. O ile uregulowane w powyższych przepisach wyłączenie określonych informacji z zakresu informacji jawnych znajduje podstawę w normie materialnoprawnej, o tyle wyłączenie z zakresu obowiązku przekazania przez Marszałka Sejmu zgłoszeń kandydatów do KRS załączników do tych zgłoszeń obejmujących wykazy sędziów popierających kandydatów opiera się na normie

procesowej i ma charakter obowiązku z zakresu czynności techniczno-organizacyjnych. „Wyłączenia” te mają zatem odmienny charakter prawny. Nie sposób podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że powyższe przepisy odnoszące się wprost do zakresu jawności informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych nie czynią tego w sposób wyraźny. Wręcz przeciwnie, wyłączenia te są wyraźne i jednoznaczne, potwierdzając w konsekwencji pogląd Sądu I instancji, że „jeżeli ustawodawca wyłącza w odniesieniu do określonej informacji publicznej obowiązek jej udostępnienia, to czyni to w sposób wyraźny”. Nie ma z kolei podstaw do przyjęcia, że wyłączenie o jakim mowa w art. 11c ustawy o KRS odnosi się do zakresu prawa do informacji publicznej eliminując z zakresu tego prawa załączniki do zgłoszeń kandydatów do KRS z tego tylko względu, że obowiązek Marszałka Sejmu w zakresie przekazania posłom i podania do publicznej wiadomości zgłoszeń kandydatów, nie obejmuje załączników do tych zgłoszeń. Z tych względów argumenty przedstawione w skardze kasacyjnej odwołujące się do treści regulacji prawnych dotyczących oświadczeń majątkowych posłów, senatorów i sędziów nie mogły odnieść skutku. Warto przy tym zauważyć, że sama strona skarżąca kasacyjnie dostrzega materialnoprawny charakter regulacji dotyczących oświadczeń majątkowych podkreślając, że powyższe przykłady wskazują, na „odmienne uregulowanie zasad dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p.” (strona 5 uzasadnienia skargi kasacyjnej) jednocześnie akcentując związek regulacji art. 11c ustawy o KRS nie z zasadami, lecz z trybem dostępu do informacji publicznej stwierdzając, że „gdyby ustawodawca chciał umożliwić dostęp do załączników do zgłoszeń kandydatów w trybie wnioskowym, wskazałby w art. 11c dane, które należy opublikować poprzez zamieszczenie ich pozytywnego katalogu (...). Przez wyraźne wyłączenie podania do publicznej wiadomości załączników do zgłoszeń ustawodawca zamknął możliwość ich udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej” (strona 3 uzasadnienia skargi kasacyjnej).

Ustalenie procesowego charakteru normy zakodowanej w art. 11c ustawy o KRS ma istotne znaczenie dla oceny zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej, bowiem taki właśnie charakter normy zakodowanej w powyższej regulacji wyklucza dopuszczalność wyprowadzania z tej regulacji podstaw do ustalania zakresu publicznego prawa dostępu do informacji publicznej bądź jego ograniczania. Prawo to ma charakter materialny, co oznacza, że zarówno jego podstaw, jak i źródeł jego ograniczania należy poszukiwać w normach materialnoprawnych regulujących

zasady dostępu do informacji publicznej. Jakkolwiek kształt normatywny określonej procedury może mieć w sferze faktycznej wpływ na sposób realizacji roszczeń wynikających z publicznych praw podmiotowych, to nie wynikają z niego podstawy do określania zakresu tych praw, w tym ich ograniczeń w sferze materialnoprawnej. Nie można zatem podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie wyrażonego na str. 4 uzasadnienia skargi kasacyjnej, zgodnie z którym wskazanie w art. 11c ustawy o KRS, że Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b, „z wyłączeniem załączników” jest równoznaczne „z wyraźnym wskazaniem przez ustawodawcę, które dane w tym przypadku podlegają udostępnieniu, a które nie”. Stanowisko to bowiem byłoby konsekwencją przyjęcia, że w art. 11c ustawy o KRS zakodowana została norma materialnoprawna określająca prawo dostępu do informacji publicznej w postaci tego rodzaju załączników i zawartych w nich treści, co z wyżej wskazanych powodów nie znajduje uzasadnienia na tle wykładni tego przepisu. Dywagacje na temat związków treściowych pomiędzy normatywnymi zwrotami „podaje do publicznej wiadomości” i „udostępnienie informacji publicznej” nie podważają wyłącznie procesowego charakteru normy zawartej w art. 11c ustawy o KRS, a w konsekwencji nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Podkreślić należy raz jeszcze, że w realiach niniejszej sprawy nie podważono kwalifikacji załączników obejmujących wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS jako dokumentów zawierających w swej treści informację publiczną. Skoro więc załączniki do zgłoszenia kandydatów do KRS, które obejmują wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydata do KRS 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 KRS, 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.

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: M.P. z 2012 r., poz. 32) 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)”, 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 I 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 I instancji, zwłaszcza takiej, która mogłaby dyskwalifikować zaskarżony wyrok.

Przeprowadzona wyżej wykładnia art. 11c ustawy o KRS nie daje zatem podstaw do zaakceptowania również tego stanowiska strony skarżącej kasacyjnej, zgodnie z którym norma zawarta w tym przepisie wyłącza uzyskanie w trybie wnioskowym informacji publicznej w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS 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 wyłączając tryb udostępnienia wynikający z norm Regulaminu Sejmu i powiązanych z nimi norm u.d.i.p., przy czym modyfikacja ta miałyby 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 Rzeczypospolitej Polskiej zarówno w zakresie wydania decyzji zaskarżonej do Sądu I instancji, jak i w zakresie legitymacji do złożenia skargi kasacyjnej od orzeczenia Sądu I instancji, do czego – z wyżej wskazanych przyczyn - nie ma podstaw i czego w istocie nie kwestionuje Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wydając w niniejszej sprawie decyzje administracyjne i wnosząc skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił zarzutu dokonania przez Sąd I instancji błędnej wykładni art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa stwierdzając, że wykładnia tego przepisu dokonana przez Sąd I instancji jest prawidłowa, a skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw i jako taka podlega oddaleniu w oparciu o art. 184 p.p.s.a. Podkreślić przy tym należy, że okoliczność zaskarżenia wyroku Sądu I instancji jedynie w części oraz fakt, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznawał sprawę – zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. – w granicach skargi kasacyjnej, tj. kontrolował wyłącznie prawidłowość wykładni art. 11c ustawy o KRS dokonanej w

realiach tej sprawy i oddalił skargę kasacyjną, powoduje że wobec uzyskania w konsekwencji oddalenia skargi kasacyjnej waloru prawomocności przez wyrok Sądu I instancji, wiążące są wszystkie wyrażone w nim oceny prawne, zgodnie z art. 153 p.p.s.a., zarówno te, które nie zostały zakwestionowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, jak i te, które ze względu na treść art. 183 § 1 p.p.s.a. nie były przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. W realiach niniejszej sprawy oznacza to m.in., że „objęta wnioskiem o udostępnienie informacja w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia mieści się w pojęciu informacji publicznej” (str. 12 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), a także że „ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie może mieć zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych. (...) Udostępnienie wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL sędziego, który nie jest związany z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinien podlegać udostępnieniu”. Przypomnieć też należy – co nie było w sprawie kwestionowane – że wniosek z dnia 25 stycznia 2018 r., który zainicjował postępowanie zakończone decyzją zaskarżoną do Sądu I instancji, dotyczył załączników, jak i wglądu do nich, a zatem dotyczył zarówno dokumentu stanowiącego nośnik zawartej w nim informacji publicznej, jak i treści tego dokumentu, tj. właśnie zawartej w nim informacji publicznej. Podkreślić w związku z tym trzeba, że brak podstaw do utożsamiania informacji publicznej jaką może stanowić sam dokument będący nośnikiem określonej treści, z informacją publiczną określoną właśnie treścią tego dokumentu jako jej nośnika. Oznacza to, że fizyczny brak dokumentu, którego treść musiała być organowi znana dla przeprowadzenia ustawowo określonej procedury i której ustawodawca nadał istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy publicznej, nie wyklucza automatycznie możliwości udostępnienia informacji publicznej stanowiącej treść tego dokumentu.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.