



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 21 grudnia 2022 r.

BSA.III.4011.3.2022

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

I.

- 1) art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm.);
- 2) art. 106zg § 1 w zw. z art. 87 § 6 i 6a ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 3) art. 8 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.) w zw. z art. 87 § 6 i 6a ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 4) art. 28 § 5 i 5a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1754 ze zm.);
- 5) art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm.) w zw. z art. 87 § 6 i 6a ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 6) art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1422 ze zm.),

są niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II.

- 1) art. 87 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm.);
- 2) art. 106zg § 1 w zw. z art. 87 § 1 ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 3) art. 8 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.) w zw. z art. 87 § 1 ustawy wymienionej w pkt 1;
- 4) art. 28 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1754 ze zm.);

- 5) art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm.) w zw. z art. 87 § 1 ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 6) art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1422 ze zm.),

w zakresie, w jakim nakładają obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym objętym małżeńską wspólnością majątkową, są niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

1. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli inicjowanej niniejszym wnioskiem Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uczynił dwie grupy przepisów odnoszących się do obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego (dalej: sędziów SN), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: sędziów TK) oraz asesorów sądowych. Formułowane we wniosku zarzuty dotyczą – po pierwsze – zasady jawności oświadczeń majątkowych oraz – po drugie – wymaganego ustawą zakresu tych oświadczeń, a konkretnie obowiązku informowania o stanie majątkowym również w zakresie majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. O ile zatem wnioskodawca nie kwestionuje zgodności z Konstytucją samego obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez wymienione wyżej podmioty, o tyle uważa, że przewidziana obecnie forma tych oświadczeń – ich jawność – oraz zakres przedmiotowy, naruszają wskazane we wniosku wzorce kontroli.

Przepisy kwestionowane w cz. I *petitum* wniosku przewidują, że informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego (odpowiednio - asesora sądowego) są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości sędziego. Tak ujęta forma oświadczeń majątkowych została wprowadzona ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 2103, dalej: ustawa zmieniająca) i obowiązuje od dnia 6 stycznia 2017 r. Zmiana ta modyfikowała regułę obowiązującą nieprzerwanie od 2001 r., zgodnie z którą informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego stanowiły tajemnicę służbową, a od 2010 r. tajemnicę prawnie chronioną i podlegały ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych. W ówczesnym stanie prawnym informacje podawane w oświadczeniu majątkowym mogły być ujawnione jedynie w drodze wyjątku. Dochodziło do tego wskutek pisemnej zgody na ich ujawnienie wyrażonej przez sędziego bądź też – mimo braku zgody – w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w wyniku decyzji podmiotu uprawnionego do odebrania oświadczenia. Ustawa zmieniająca, przez wprowadzenie ogólnej zasady jawności oświadczeń majątkowych sędziów, całkowicie odwróciła istniejące reguły w tym zakresie. W efekcie wyjątek (jawność) stał się zasadą, a objęcie informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą

dla informacji niejawnych może obecnie nastąpić wyłącznie na wniosek sędziego, dyrektora sądu lub zastępcy dyrektora sądu, który złożył oświadczenie i jedynie wówczas, jeżeli ujawnienie informacji ujętych w oświadczeniu majątkowym mogłoby powodować zagrożenie dla tej osoby lub dla jej najbliższych. Także w takim wypadku jednak Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone” w odniesieniu do oświadczeń składanych przez sędziów (art. 87 § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm., dalej: p.u.s.p.). Należy dodać, że w obowiązującej obecnie zasadzie jawności oświadczeń majątkowych towarzyszy unormowanie przewidujące obowiązek ich udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku (art. 87 § 6a p.u.s.p.). Na podstawie unormowań wymienionych w cz. I *petitum* wniosku, analogiczne rozwiązania dotyczą sędziów pozostałych rodzajów sądów: administracyjnych, wojskowych, sędziów SN oraz sędziów TK, jak również asesorów sądowych.

Przepisy kwestionowane w cz. II *petitum* wniosku odnoszą się do przedmiotowego zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów, a konkretnie do obowiązku informowania także o tych składnikach majątkowych, które są objęte małżeńską wspólnością majątkową. Chodzi tu zatem o podważenie konstytucyjności reguły wprowadzonej do tekstu pierwotnego p.u.s.p. oraz pozostałych ustaw kwestionowanych we wniosku, a więc o podważenie zgodności z Konstytucją obowiązku informacyjnego odnoszącego się także do sytuacji majątkowej małżonka osoby składającej oświadczenie. W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zaskarżone regulacje naruszają – w tym zakresie - konstytucyjne prawo do prywatności, w tym prawo do autonomii informacyjnej jednostki, jak również zasadę proporcjonalności oraz nakaz ochrony życia rodzinnego.

2. Wzorce kontroli

2.1. Konstytucyjna ochrona prywatności (art. 47 Konstytucji)

Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do prywatności było zaliczane do kategorii praw podmiotowych jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Konieczność jego ochrony Trybunał Konstytucyjny (dalej: Trybunał, TK) wywodził bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego na tle regulacji przyznającej organom skarbowym dostęp do danych objętych tajemnicą bankową (zob. orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23). W najnowszym orzecznictwie Trybunał zwraca uwagę, że „ustrojodawca statuuje prywatność jednostki, nie jako nadane konstytucyjnie prawo podmiotowe, ale jako wolność konstytucyjnie chronioną ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami”. Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza zatem „swobodę działania jednostek w ramach wolności, aż do granic ustanowionych w ustawie. Dopiero jednoznaczna regulacja ustawowa może nakładać ograniczenia w zakresie podejmowania określonych zachowań mieszczących się w ramach konkretnej wolności. Niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji władz publicznych w zakresie ingerencji w wolność jednostki. Immanentnym elementem wszystkich

konstytucyjnych wolności człowieka jest spoczywający na państwie obowiązek ich prawnego poszanowania i ochrony, a także powstrzymywania się od ingerowania w wolności zarówno przez państwo, jak i podmioty prywatne” (zob. wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80, cz. III, pkt 1.2). Natomiast w przypadku prawa podmiotowego jednostka powinna legitymować się stosownym uprawnieniem, wynikającym z normy prawnej, która określa treść i zakres tego prawa. Taka kwalifikacja prywatności jest o tyle istotna, że w wypadku kolizji konstytucyjnej wolności jednej jednostki z prawem podmiotowym innej jednostki, prawo podmiotowe powinno ustąpić miejsca wolności – przynajmniej, dopóki ustawodawca nie rozstrzygnie zaistniałej kolizji na rzecz prawa podmiotowego, respektując przy tym zasadę proporcjonalności.

W ujęciu konstytucyjnym prawo do prywatności to zbiór zasad i reguł odnoszących się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa „do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”. Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako „prawo do pozostawienia w spokoju”. Prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96). Trybunał w swoim orzecznictwie akcentuje szczególnie związek prywatności z godnością człowieka. Z godności wywodzą się wprawdzie wszelkie prawa i wolności konstytucyjne jednostki (zob. art. 30 Konstytucji), jednak nienaruszalność godności człowieka wymaga przede wszystkim poszanowania jego sfery czysto osobistej, w której nie jest on narażony na konieczność bycia z innymi, ani dzielenia się swoimi przeżyciami lub doznaniem o intymnym charakterze (zob. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132, cz. III, pkt 3.2). Ponadto prywatność jest w Konstytucji chroniona wieloaspektowo – przez kilka praw i wolności, m.in. art. 48 Konstytucji, ustanawiający prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem; art. 49 Konstytucji, zapewniający tajemnicę korespondencji (prawo do ochrony tajemnicy komunikowania się); art. 50 Konstytucji, gwarantujący nienaruszalność mieszkania, czy art. 53 ust. 7 Konstytucji, statuujący prawo do zachowania w tajemnicy swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Ochrona prywatności zagwarantowana jest także w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji. Przepis ten stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych. Autonomia informacyjna jest zatem jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, znaczeniu tego słowa (zob. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

Choć dobra (elementy prywatności) podlegające ochronie na podstawie art. 47 Konstytucji nie mogą być enumeratywnie wyliczone, Trybunał w kolejnych orzeczeniach podejmował próbę sprecyzowania elementów składowych prawa do prywatności. Uznał w szczególności, że prawo do prywatności obejmuje ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela, a więc odnosi się także do posiadanych przez niego rachunków

bankowych (i podobnych) oraz dokonywanych przez niego transakcji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy obywatel występuje jako osoba prywatna, a więc nie działa w charakterze podmiotu gospodarczego (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96 oraz wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Trybunał podkreśla przy tym, że informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną. Elementem prywatności są także informacje o stanie zdrowia oraz rodzaju schorzenia. Na tle sprawy dotyczącej podania w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby, a następnie udostępnienia tych danych przez lekarza co najmniej trzem adresatom, tj. właściwym agendom zakładu opieki zdrowotnej, pracodawcy i Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Trybunał orzekł, że stwarza to bezpośrednie zagrożenie sfery prywatności konkretnych osób (choć, jak dodał, jej pogwałcenie jest możliwe dopiero przez ewentualne naruszenie poufności tych danych przez osoby trzecie; zob. wyrok o sygn. U 5/97). Szczególną ochroną, w świetle orzecznictwa Trybunału, objęte są informacje ze sfery intymności, w tym życia seksualnego. Trybunał uznał, że są to dane, które nawet w wypadku osób publicznych podlegają ścisłej ochronie i nie będą się mieścić w ramach zakresu przedmiotowego sfery prawa do informacji publicznej (zob. wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30, cz. III, pkt 3).

W powoływanym już wyroku o sygn. K 23/11 Trybunał wyjaśnił, że prywatność obejmuje wszelkie sposoby przekazywania wiadomości, w każdej formie komunikowania się, bez względu na fizyczny ich nośnik (np. rozmowy osobiste i telefoniczne, korespondencja pisemna, faks, wiadomości tekstowe i multimedialne, poczta elektroniczna). Ochrona konstytucyjna obejmuje nie tylko treść wiadomości, ale także wszystkie okoliczności procesu porozumiewania się, do których zaliczają się dane osobowe uczestników tego procesu, informacje o wybieranych numerach telefonu, przeglądanych stronach internetowych, dane obrazujące czas i częstotliwość połączeń oraz umożliwiające lokalizację geograficzną uczestników rozmowy. Nie ma znaczenia, czy wymiana informacji dotyczy życia ściśle prywatnego, czy też prowadzonej działalności zawodowej, w tym działalności gospodarczej. Zdaniem Trybunału, „z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji prawa do ochrony prywatności, a także ochrony tajemnicy komunikowania się (...) ingerencją władzy publicznej w tę sferę jest nie tylko pozyskanie przez władze publiczne danych o jednostce po raz pierwszy. Ochrona prawa do prywatności i tajemnicy komunikowania się rozciąga się bowiem na cały proces pozyskiwania, gromadzenia, przechowywania oraz przetwarzania (w tym analizowania i porównywania) informacji o jednostkach” (wyrok o sygn. K 23/11, cz. III, pkt 1.10).

Doniosłość prawa do prywatności w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa i swobody obywatelskie podczas obowiązywania stanów nadzwyczajnych. To zaś oznacza, że nawet warunki tak ekstremalne, jak stan wojenny, czy stan wyjątkowy, nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niezgodnej z Konstytucją arbitralności. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że prawo dostępu do informacji publicznej nie podlega tak szerokiej ochronie. W świetle art. 233 ust. 1

Konstytucji dopuszczalne jest bowiem jego ograniczenie w sytuacjach szczególnych zagrożeń wskazanych w tym przepisie. Powyższe nie znaczy jednak, że prawo do prywatności ma charakter absolutny. Pomimo, że art. 47 Konstytucji nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia, istnieje możliwość limitowania sfery prawa do prywatności, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek lub potrzeby życia w zbiorowości. Ograniczenia te muszą jednak znaleźć uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem ustawodawca, konstruując przepis ingerujący w sferę prywatności jednostki, musi zawsze uwzględniać proporcjonalność środka umożliwiającego osiągnięcie zamierzonego celu, a konkretnie trzy elementy składowe takiej proporcjonalności: przydatność, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto* zastosowanego środka.

2.2. Wolność jednostki od przymusu (obowiązku) ujawniania informacji dotyczących własnej osoby – autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji)

Artykuł 51 Konstytucji wprowadza nową kategorię prawa jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1); zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2); prawo dostępu jednostki do dotyczących jej dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa” (ust. 5).

Powołany przepis statuuje tzw. zasadę autonomii informacyjnej, oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok z 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81, cz. III, pkt 2 wraz z cytowanym tam orzecnictwem). W doktrynie wskazuje się, że treść art. 51 ust. 1 Konstytucji właściwie mieści się w postanowieniach art. 47 Konstytucji. Skoro Konstytucja chroni sferę prywatności, to jednocześnie umożliwia uchylanie się beneficjentów tego prawa od odkrywania tej sfery ich życia, która by następowała przez ujawnianie informacji dotyczących swojej osoby (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 51, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, t. III, Warszawa 2003, s. 2). Trybunał podkreśla zaś, że autonomia informacyjna jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu (zob. wyroki o sygn. U 5/97 i K 41/02).

Autonomia informacyjna, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma charakteru absolutnego. Artykuł 51 ust. 2 Konstytucji legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przepis ten w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki

legalności (granice) takich działań. Chroni bowiem obywateli, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygoda władzy publicznej nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić tylko wtedy, jeżeli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym”. O tym, co składa się na standardy państwa prawa, dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn. K 41/02, że naruszenie autonomii informacyjnej przez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej, informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51 Konstytucji, uzasadniona jest częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu, ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza dowodzenie w tym zakresie. Przedmiotem dowodu staje się bowiem wtedy tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „użyteczne” lub „wygodne” dla władzy. Dowodu zatem wymaga to, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia twierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3. Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przepis ten dotyczy zatem również art. 47 oraz art. 51 Konstytucji.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W opinii doktryny, reguła proporcjonalności zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nakazem zachowania (osiągnięcia) określonej proporcji pomiędzy skutkami pewnego zachowania się a jakimiś innymi przedmiotami, zjawiskami lub wartościami, względnie też jest nakazem wskazującym sposób (metodę) osiągnięcia zdefiniowanej uprzednio proporcji pomiędzy wskazanymi wyżej kategoriami. Reguła proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji nakazuje więc, co do zasady, osiągnięcie określonej proporcji pomiędzy skutkami zachowania ograniczającego konstytucyjne prawa i wolności jednostek a wartościami w postaci samych tych konstytucyjnych praw i wolności. (M. Szydło, Komentarz do art. 31 Konstytucji, teza 111 [w:] Konstytucja RP. Tom I Komentarz do art. 1-86, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016). Zasada proporcjonalności,

zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17), wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby wkroczenie w prywatność (naruszenie autonomii informacyjnej) mogło być uznane za konstytucyjne: 1) wkroczenie musi być niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki, 2) dana regulacja musi być ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) wkroczenie musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. Niemniej istotne jest również zbadanie, czy w trakcie przebiegu prac legislacyjnych został przeprowadzony test proporcjonalności.

2.4. Ochrona życia rodzinnego (art. 18 Konstytucji)

Zasada ochrony i opieki państwa nad małżeństwem i rodziną, ustanowiona w art. 18 Konstytucji, wskazana jest przez wnioskodawcę jako ważny element służący do rekonstrukcji prawa chronionego na podstawie art. 47 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

W orzecnictwie Trybunału podkreślany jest związek zasady opieki państwa nad rodziną z art. 47 Konstytucji, który, chroniąc życie rodzinne, a więc relacje osób pozostających w stosunku pokrewieństwa oraz powinowactwa, jest uszczegółowieniem art. 18 Konstytucji (zob. wyroki z: 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77; 26 listopada 2013 r., sygn. P 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 123). W doktrynie wskazuje się, że „[o]chrona i opieka nad małżeństwem, rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem znajduje więc również swoje odzwierciedlenie w ochronie życia prywatnego i rodzinnego jej członków. Gwarancję taką zapewnia art. 47. W tym zakresie może być on traktowany jako jeden z elementów opieki i ochrony państwa nad wyżej wymienionymi wartościami. Zakłada bowiem istnienie gwarancji dla sfery prywatności życia rodzinnego, chroniącej ją przed bezpodstawną ingerencją z zewnątrz. Nakazuje on też ustawodawcy budowanie «barier» na płaszczyźnie prawnej, ograniczających ingerencję w tę sferę życia czynników postronnych” (W. Borysiak, komentarz do art. 18 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 65).

Należy zaznaczyć, że wynikający z art. 18 Konstytucji nakaz ochrony małżeństwa i rodziny obliguje państwo do podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (por. wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51, cz. III, pkt 4). Wspomniany przepis określa cele działalności organów władzy publicznej. Z jednej strony, stanowi dyrektywę interpretacyjną pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych nakazującą najpełniejszą realizację zasady ochrony macierzyństwa, rodzicielstwa i małżeństwa. Z drugiej zaś strony, art. 18 Konstytucji pełni rolę normy programowej. Przepis ten jest elementem przyjętej przez ustrojodawcę aksjologii konstytucyjnej (por. wyrok z 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133, cz. III, pkt 10.1 wraz z cytowanym tam orzecnictwem). W powiązaniu z art. 47 Konstytucji zapewniać ma zatem ochronę przed ingerencjami, które mogłyby, choćby pośrednio, osłabiać więzi rodzinne, zarówno w sensie

osobistym, jak i ekonomicznym. Trybunał podkreślał, że rodzina i małżeństwo są wartościami, które zajmują szczególnie wysoką rangę w hierarchii wartości konstytucyjnych. Obowiązujące unormowania ustawowe nie mogą zatem osłabiać wzajemnych relacji między członkami rodziny, podważając ich trwałość, a przez to prowadzić do sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami.

3. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w cz. I *petitum* wniosku

3.1. Naruszenie art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

W ocenie wnioskodawcy, obowiązujące unormowania ustawowe, które wprowadzają – jako zasadę – jawność oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, jak również sędziów SN, sędziów TK oraz asesorów sądowych, stanowią nieproporcjonalną ingerencję w przysługujące tym podmiotom prawo do prywatności obejmujące chronioną sferę autonomii informacyjnej jednostki, przez co naruszają art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wyjaśniono (por. wyżej pkt 2.1 i 2.2 uzasadnienia), udostępnienie informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych sędziów (nawet z wyłączeniami, o których mowa w skarżonych przepisach) mieści się w konstytucyjnie chronionym prawie do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz wolności ujawniania informacji o swojej osobie oraz posiadanym majątku (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Trzeba jednocześnie podkreślić, że art. 51 ust. 2 Konstytucji, który posługuje się klauzulą „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym”, nie ma charakteru całkowicie samodzielnego, ponieważ ustrojodawca nie określił w nim katalogu interesów konstytucyjnie chronionych, które mogą być stawiane na szali w procesie ocen dopuszczalności danego rozwiązania. W konsekwencji konieczne jest odwołanie się – w tym kontekście – do ogólnej regulacji wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia odnośnie do korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie oraz tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wymóg „konieczności” jest spełniony, jeżeli środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, a jednocześnie są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane. Ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela i nie mogą naruszać istoty ograniczanej wolności i prawa.

Należy podkreślić, że sędziowie jako osoby pełniące funkcje publiczne, zaliczają się do grona podmiotów, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji. W efekcie obywatele posiadają, gwarantowane w tym przepisie konstytucyjnym, prawo do uzyskiwania informacji o działalności takich osób. Zakres uprawnień mających służyć realizacji przewidzianego w ten sposób prawa do informacji był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych. Jak zaznaczał Trybunał Konstytucyjny, prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględного, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w

tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego (z art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3). Możliwość ograniczenia sfery gwarantowanego prawa odnosi się również do art. 47 Konstytucji, choć przepis ów nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia. W tym wypadku bowiem, zgodnie z ustalonym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, ograniczenia prywatności mogą znaleźć swoje uzasadnienie przede wszystkim również w regulacji zawartej w ogólnym unormowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji (Por. wyrok w sprawie K 17/05, cz. III, pkt 3).

Nie ulega wątpliwości, że prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (autonomia informacyjna) ulega – w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne – dalej idącemu ograniczeniu niż analogiczne prawo przysługujące innym jednostkom. Nie oznacza to jednak, że istnienie gwarancji i realizacja konstytucyjnego prawa do informacji mają skutkować wyłączeniem ochrony praw i wolności przysługujących także osobom publicznym, w tym nieproporcjonalnemu ograniczeniu ich konstytucyjnie chronionej sfery prywatności. Trybunał podkreślał w dotychczasowym orzecznictwie, że wkraczanie w tę sferę musi być zawsze uzasadnione „usprawiedliwionym zainteresowaniem” (por. wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr cz. III, pkt 3; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30, cz. III, pkt 3). W przeciwnym razie stanowi rozwiązanie arbitralne i konstytucyjnie niedopuszczalne. Pogląd ten sformułowano również przy różnych okazjach w orzecznictwie sądowym wskazując, że poszerzenie sfery dostępności informacyjnej w odniesieniu do osób publicznych nie oznacza wyłączenia ochrony życia prywatnego takich podmiotów. Wkroczenie w ich sferę prywatności musi być więc zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby sensacji po stronie odbiorców takiej informacji (por. m.in. wyroki SN z: 11 października 2001 r., II CKN 559/99, OSN nr 6/2002, poz. 82; 24 stycznia 2008 r., I CSK 341/07, OSNC nr 3/2009, poz. 45; 6 marca 2019 r., I CSK 125/18, niepublikowany, LEX 2630610).

W tym kontekście należy stwierdzić, że wprowadzenie przez ustawodawcę zasady powszechnej dostępności informacji dotyczących sytuacji majątkowej sędziów wykracza poza potrzeby, jakie można powiązać z realizowaniem nawet szeroko rozumianego interesu publicznego odbiorców takich informacji, a tym samym stanowi nadmierną – w perspektywie zasady konieczności w demokratycznym państwie prawnym – ingerencję w sferę autonomii informacyjnej sędziego.

Wprowadzenie kwestionowanej zasady jawności oświadczeń majątkowych sędziów poczynwszy od 6 stycznia 2017 r. nie zostało poparte żadną argumentacją mogącą w jakimkolwiek stopniu odnosić się do kwestii zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją. Wskazano jedynie, że to nowe uregulowanie, ma na celu „wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów” (zob. druk sejmowy nr 851, Sejm VIII kadencji, www.sejm.gov.pl). W ten lakoniczny sposób odniesiono się do zmiany, która – jak podkreślono wyżej – zasadniczo modyfikowała istniejący uprzednio stan prawny, a przy tym wiąże się, w daleko szerszym wymiarze, z ingerencją w sferę przysługującego również sędziom prawa do

prywatności. Na tym tle należy stwierdzić, że rozwiązanie to nie spełnia poszczególnych elementów „testu proporcjonalności” (art. 31 ust. 3 Konstytucji), mającego zastosowanie do oceny ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Po pierwsze, wątpliwości budzi już pierwszy element testu związany z odpowiedzią na pytanie czy oceniana regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności). Jak wskazano, deklarowanym celem ustawodawcy wprowadzającego jawność oświadczeń majątkowych sędziów miało być wzmocnienie zaufania do sądów i sędziów, jako podmiotów dysponujących władztwem publicznym. Ten, skądinąd istotny, cel nie może być realizowany przez powszechne udostępnienie oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów. Posiadanie przez każdego obywatela wiedzy o posiadanych przez sędziego składnikach majątkowych nie jest w stanie – automatycznie – doprowadzić do wyeliminowania podejrzeń co do źródeł deklarowanego majątku czy też zastrzeżeń co do transparentności ich nabycia. Przekonanie ustawodawcy, że dostępność danych o majątku osób sprawujących wymiar sprawiedliwości i rozstrzygających często bardzo złożone i wieloaspektowe sprawy, może – samo w sobie - wzbudzić po stronie jednostki większe zaufanie do osoby sędziego czy też szerzej – władzy sądowniczej, nie ma żadnych podstaw. Opiera się na mylnym założeniu, które zdaje się uzasadniać budowanie czyjegoś autorytetu jedynie na podstawie statusu materialnego, jaki deklaruje w oświadczeniu. To założenie bardzo łatwo odwrócić argumentując, że znajomość tej sfery życia prywatnego danego sędziego może – w zależności od wysokości jego majątku – wzbudzać bardzo różne i skrajne odczucia niezwiązane bynajmniej z budowaniem pozytywnego odbioru jego działalności. W rezultacie tak poważna ingerencja w sferę autonomii informacyjnej sędziego, nie ma żadnego realnego wpływu na osiągnięcie celów deklarowanych przez ustawodawcę. Potwierdzają to powszechnie dostępne badania stopnia zaufania społecznego względem sądów w okresie poprzedzającym i następującym po wprowadzeniu zasady jawności oświadczeń majątkowych sędziów. Deklarowany w badaniach poziom zaufania do sądów utrzymywał się na podobnym poziomie w styczniu 2012, 2016 r. i w lutym 2020 r. (por. *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań CBOS, nr 43/2020, s. 11). Sądom ufało – w poszczególnych latach – odpowiednio: 45, 45 i 42 % badanych. To samo badanie wskazuje przy tym, że zaufanie do sądów w krótkim czasie po wprowadzeniu kwestionowanych zmian – w lutym 2018 r. – deklarowało znacznie mniej badanych, bo jedynie 33 %. Już choćby te dane pokazują, że cel, jaki ustawodawca chciał osiągnąć wprowadzając zasadę jawności oświadczeń majątkowych sędziów nie został zrealizowany mimo dłuższego czasu obowiązywania tej regulacji. Świadczy to o niespełnieniu – w tym wypadku – już pierwszego elementu testu proporcjonalności, jakim jest wymóg przydatności wprowadzanych ograniczeń wolności i praw. Prawodawca w żadnym miejscu nie wykazał, jaki jest związek pomiędzy ujawnieniem informacji o sędziowskim stanie majątkowym a zwiększeniem zaufania do sędziów i sądów.

Gdy chodzi o drugi element testu proporcjonalności, to nie sposób uznać, aby zaskarżone unormowania były konieczne dla interesu publicznego, z którym są powiązane, w tym zwłaszcza, aby były one niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Należy bowiem podkreślić, że w tym zakresie wystarczające jest nałożenie na powołane do tego organy

obowiązku szczegółowej analizy informacji zawartych w oświadczeniu w celu identyfikacji przypadków, w których przyrost majątku sędziego nie znajduje pokrycia w uzyskiwanych przez niego dochodach. W obowiązującym stanie prawnym istnieją mechanizmy służące urzeczywistnieniu celów projektodawców, a mianowicie: obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz kontrola tych oświadczeń przez upoważnione do tego podmioty. Rzetelność i efektywność tej ostatniej ma decydujące znaczenie dla skuteczności istniejących rozwiązań prawnych mieszczących się w granicach wyznaczonych normami Konstytucji. Przykładowo, zgodnie z art. 87 § 8 p.u.s.p. jeden egzemplarz oświadczenia o stanie majątkowym podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia przekazuje do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania sędziego, który to urząd jest uprawniony do analizy danych zawartych w oświadczeniu, w tym również do porównania jego treści z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz rocznych zeznań podatkowych. Jeżeli wynik analizy budzi uzasadnione wątpliwości co do legalności pochodzenia majątku ujawnionego w oświadczeniu, to urząd skarbowy kieruje sprawę do właściwego postępowania, prowadzonego na podstawie odrębnych przepisów. *De lege lata* istnieje zatem szereg instrumentów prawnych, które pozwalają na weryfikację pochodzenia majątku, który deklarowany jest w oświadczeniu majątkowym przez sędziego.

Zasada jawności oświadczeń majątkowych nie spełnia również trzeciego elementu testu proporcjonalności. Efekty tej regulacji nie pozostają bowiem w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*; zob. np. wyroki z: 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; 24 kwietnia 2018 r., sygn. SK 27/16, OTK ZU A/2018, poz. 22). Należy podkreślić, że dolegliwość związana z jawnością oświadczeń majątkowych, a więc powszechnym udostępnieniem informacji określających dokładnie sytuację materialną sędziego wyraźnie wykracza poza ewentualne „korzyści”, jakie ustawodawca stara się w ten sposób osiągnąć. O ile bowiem w szeroko rozumianym interesie publicznym leży prawidłowe realizowanie uprawnień przypisanych sędziom jako osobom sprawującym funkcję publiczną, o tyle dążenie do osiągnięcia tego celu – niezależnie od zgłaszanych uprzednio zastrzeżeń co do przydatności zastosowanych ograniczeń – nie może odbywać się kosztem całkowitego pozbawienia sędziego jego autonomii informacyjnej w odniesieniu do osobistej sytuacji finansowej. W ten sposób jawność oświadczeń nie tylko nie prowadzi do deklarowanych przez ustawodawcę celów, o czym była już mowa, ale całkowicie przekreśla przysługujące – także sędziemu – prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów.

3.2. Naruszenie art. 18 Konstytucji

Zasada jawności oświadczeń majątkowych nie tylko stanowi nieproporcjonalne ograniczenie autonomii informacyjnej sędziego, ale jednocześnie wkracza w sferę chronioną

na podstawie art. 18 Konstytucji. Prawo do ochrony życia rodzinnego wynikające z art. 47 Konstytucji i stanowiące element prawa do prywatności, musi być odczytywane w kontekście zasady ustrojowej obligującej państwo do wspierania rodziny oraz podejmowania działań umacniających więzi między osobami tworzącymi rodzinę, zwłaszcza między małżonkami (por. wyrok TK w sprawie Kp 2/19, cz. III, pkt 7).

Kwestionowana niniejszym wnioskiem zasada jawności oświadczeń majątkowych obejmuje informacje o: 1) pozostawaniu w związku małżeńskim, 2) majątkowym ustroju małżeńskim istniejącym między małżonkami oraz 3) stanie majątkowym sędziego pozostającego w związku małżeńskim. W efekcie umiejscawia w sferze publicznej te informacje, które dotyczą nie tylko ekonomicznych podstaw funkcjonowania każdej rodziny, ale samego statusu rodzinnego zarówno osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, jak i jego współmałżonka. Tymczasem, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny w najnowszym orzecznictwie, organy władzy publicznej obowiązane są do unikania sytuacji zagrażających prywatności, a jednocześnie do podejmowania działań mających zapewnić ochronę przed ingerencjami, które mogłyby – choćby pośrednio – ograniczać więzi rodzinne zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym, podważając ich trwałość, a zatem i trwałość rodziny (por. wyrok TK w sprawie Kp 2/19, cz. III, pkt 7). Zasada powszechnej jawności informacji o tym, jak kształtuje się sytuacja finansowa rodziny sędziego oraz jego współmałżonka, nie pozostawia tym osobom jakiegokolwiek prywatności w omawianym zakresie, przez co osłabia więzi rodzinne, a wręcz może prowadzić do konfliktów wśród najbliższych. Reguła jawności oświadczeń może przy tym skutkować działaniami mającymi pozorować rozkład pożycia między małżonkami w tym celu, aby – choćby częściowo – zapewniać możliwość nieinformowania o istotnych elementach życia rodzinnego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny bardzo wyraźnie podkreślał, że rozwiązania, wskutek których dochodzi do publicznego wiązania osiągnięć członków rodziny funkcjonariusza publicznego – w tym głównie współmałżonka – z pozostawaniem w związku rodzinnym z takim funkcjonariuszem, jest niezgodne z nakazem ochrony rodziny, o którym mowa w art. 18 Konstytucji (por. wyrok TK w sprawie Kp 2/19, cz. III, pkt 7 wraz z przywołanym tam orzecznictwem). Jawność oświadczeń majątkowych skutkuje ujawnieniem informacji o statusie majątkowym i rodzinnym sędziego. Może więc – w tej perspektywie – stanowić podstawę do dyskredytowania własnej pozycji członków jego rodziny, jako osiągniętej wyłącznie wskutek pozostawania w relacji do osoby składającej oświadczenie. Trybunał podkreślał, że tego rodzaju sytuacja może być wręcz upokarzającą dla członków rodziny funkcjonariusza publicznego, którzy dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem (por. wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 73, cz. IV, pkt 2).

4. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w cz. II *petitum* wniosku

4.1. Uwagi wstępne

Stawiany w cz. I *petitum* wniosku zarzut niezgodności z Konstytucją unormowań wprowadzających zasadę jawności oświadczeń majątkowych sędziów odnosił się w swym zasadniczym wymiarze do nieproporcjonalnej – niecelowej, niekoniecznej i nadmiernej – ingerencji w sferę autonomii informacyjnej osób obowiązanych do składania takich oświadczeń. Drugi z zarzutów niekonstytucyjności formułowany w cz. II *petitum* wniosku dotyczy już nie tyle samej formy oświadczeń majątkowych, co ich zakresu. W ocenie wnioskodawcy obowiązek informowania także o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową wkracza w sposób nieproporcjonalny w chronioną konstytucyjnie sferę prywatności – autonomii informacyjnej – małżonka sędziego. Jest więc niezgodny z tymi samymi wzorcami, które odnosiły się do uprzednio formułowanego zarzutu, czyli art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 18 Konstytucji (por. wyżej pkt 3 uzasadnienia wniosku).

W tym kontekście istotne znaczenie ma stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku Kp 2/19. Trybunał wyraźnie zaznaczył, że wzorce kontroli – prawo do prywatności, ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz zasada ochrony rodziny, powinny być punktem odniesienia dla unormowań nakładających obowiązki informacyjne adresowane m.in. do małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne. Chociaż na gruncie przywołanej sprawy – Kp 2/19 – Trybunał nie dokonał kontroli unormowań ustawowych w zakresie, w jakim nakładały obowiązek informowania o majątku współmałżonka, już wtedy dał do zrozumienia, że tego rodzaju rozwiązania ustawowe są niezgodne z przywołanymi unormowaniami konstytucyjnymi (por. wyrok TK w sprawie Kp 2/19, cz. IV, pkt 9). Mając to na względzie, w niniejszym wniosku wyraźnie wskazano, że obowiązek informacyjny realizowany w formie oświadczenia majątkowego składanego przez sędziego, jest niezgodny z Konstytucją w tym zakresie, w jakim dotyczy informowania o stanie majątkowym objętym małżeńską wspólnością majątkową, ponieważ stanowi nieproporcjonalną, a tym samym niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjnie chronioną sferę autonomii informacyjnej osoby, która nie sprawuje funkcji publicznej.

4.2. Zarzut naruszenia art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym sędziego obejmuje – jak już wskazywano (por. wyżej pkt 3.2. uzasadnienia wniosku) – informacje o: 1) pozostawaniu w związku małżeńskim, 2) majątkowym ustroju małżeńskim istniejącym między małżonkami oraz 3) stanie majątkowym sędziego pozostającego w związku małżeńskim, zarówno w przypadku, gdy objęty jest on małżeńską wspólnością majątkową, jak i nie jest objęty takim ustrojem. Nie ulega przy tym wątpliwości, że informacje te należą do sfery prywatności objętej ochroną na podstawie art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, za niezgodne z ustawą zasadniczą należy uznać te regulacje, które nakładają obowiązek ujawnienia w oświadczeniu majątkowym sędziego danych o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, albowiem w ten sposób dochodzi do nieuzasadnionej ingerencji w prawo do prywatności małżonka sędziego. Taka wykładnia zaskarżonych przepisów wynika z orzecznictwa sądowego.

W wyroku z dnia 22 czerwca 2007 r., SNO 31/07, LEX nr 568932, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że z treści art. 87 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, w którym określono, jakie informacje w złożonym oświadczeniu ma obowiązek podać sędzia, wynika, że chodzi o informacje określające jego „stan majątkowy”. Przepis ten zobowiązuje w szczególności do ujawnienia wszelkich składników „majątku”, zarówno odrębnego, jak i objętego małżeńską wspólnością, podania wysokości posiadanych zasobów pieniężnych, a także informacji o udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz mieniu nabytym od Skarbu Państwa albo innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Przepis ten zobowiązuje ponadto do podania wszelkich informacji o osiąganiu przez sędziego dodatkowych dochodów. Nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi o takie dodatkowe dochody, które w istotny sposób wpływają na sytuację majątkową sędziego, a więc mają znaczenie dla oceny jego „stanu majątkowego”.

Z konstrukcji zaskarżonych regulacji wynika więc, że sam fakt zawarcia małżeństwa z osobą będącą sędzią oraz pozostawania w ustroju majątkowej wspólności małżeńskiej stanowi przesłankę dla pozyskiwania i gromadzenia danych dotyczących małżonka sędziego. Na tej podstawie nie sposób jednak przyjmować, że zostały spełnione przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wynikające z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że ustawowy obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez sędziów wiąże się z konstytucyjnym prawem obywateli do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji osoby te muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego. Zakres takiego obowiązku, jak i jego forma podlegają przy tym kontroli z punktu widzenia zasady proporcjonalności ograniczenia ich konstytucyjnych praw i wolności, co podkreślano w kontekście kwestionowanej wyżej zasady jawności oświadczeń majątkowych sędziów. W tej części prezentowanej argumentacji trzeba natomiast podkreślić, że podobny ciężar, jak ten wynikający z art. 61 ust. 1 Konstytucji, nie może być automatycznie nakładany na członków rodziny funkcjonariusza publicznego (por. wyrok TK w sprawie K 20/03, cz. IV, pkt 2). W efekcie żądanie informacji o osobach najbliższych funkcjonariuszowi, a konkretnie informacji o sytuacji majątkowej małżonka sędziego należy rozpatrywać jako wykraczające poza dopuszczalny zakres ograniczeń prawa do prywatności takich osób.

Ocena rozwiązań ustawowych kwestionowanych w cz. II *petitum* wniosku prowadzona jest w odniesieniu do trzech etapów tzw. testu proporcjonalności, którego pierwszym elementem jest ustalenie czy dana regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (ocena przydatności). W tym kontekście należy zauważyć, że unormowanie zawarte w art. 87 § 1 p.u.s.p. jest niemal identyczne z uprzednio obowiązującym art. 68¹ ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.). Kwestionowane unormowanie wprowadzono w art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 – dalej jako „u.o.d.g.”).

Z kolei w odniesieniu do sędziów NSA, sędziów SN oraz sędziów TK, identyczny obowiązek składania oświadczeń majątkowych obejmujących informacje o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową wprowadzono na podstawie art. 22 (sędziowie NSA), art. 16 (sędziowie SN) oraz art. 10 (sędziowie TK) przedmiotowej ustawy. W przypadku sędziów sądów wojskowych, analizowaną powinność wprowadzono w art. 28 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst pierwotny, Dz. U. z 1997 r. Nr 117, poz. 753). Wszystkie regulacje weszły w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.

Kwestii związanej z potrzebą składania oświadczeń majątkowych w zakresie dotyczącym majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową nie uzasadniono w żaden sposób w trakcie prac legislacyjnych nad projektami omawianych rozwiązań normatywnych (druki Sejmu II kadencji o numerach: 1442, 1553, 1553-A, 1553-B, 1961). Na podstawie lektury całości uzasadnienia projektu u.o.d.g. można jedynie domniemywać, że w tym przypadku ustawodawcy chodziło zapewne o przeciwdziałanie stronnictwośći oraz interesowności osób pełniących funkcje publiczne. W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że na podstawie analizy projektów przedmiotowych ustaw trudno ustalić, jaki konkretny cel przyświecał ustawodawcy decydującemu się na wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązań o takim kształcie. Prawodawca w żadnym miejscu nie wykazał, jaki związek zachodzi pomiędzy ujawnieniem informacji o stanie majątkowym w zakresie dotyczącym majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową a przeciwdziałaniem stronnictwośći oraz interesowności. Związku takiego trudno się doszukać zarówno w tekście normatywnym, jak i jego uzasadnieniu.

Gdy zaś chodzi o drugi element testu proporcjonalności, to nie sposób uznać, aby zaskarżone unormowania były konieczne dla ochrony interesu publicznego, z którym mają być powiązane, w tym zwłaszcza, aby były one niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Podstawowe znaczenie ma okoliczność, że małżonek sędziego nie pełni żadnej funkcji publicznej i posiada niemal pełną swobodę w podejmowaniu aktywności zawodowej i – przez to także – zarobkowej. Nie sposób więc przyjąć, że składanie oświadczenia majątkowego o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową miałoby być konieczne dla ochrony interesu publicznego. Należy zauważyć, że informowanie o składnikach majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową bardzo często dotyczy sytuacji, w których majątek ten wiąże się – w przeważającym stopniu – z aktywnością małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne i nie pozostaje w żadnym związku z realizowaniem takiej funkcji. W konsekwencji rozciągnięcie obowiązku informacyjnego w kwestionowanym tu zakresie nie jest niezbędne do tego, aby zapewnić transparentność sprawowania funkcji sądowniczej, ale stanowi jedynie niekonieczną ingerencję w sferę autonomii informacyjnej osób, które nie mają żadnego wpływu na wykonywanie uprawnień o charakterze publicznym.

Nie sposób również uznać, aby zaskarżone regulacje zachowywały proporcjonalność pomiędzy wynikającymi z nich korzyściami, a dolegliwościami związanymi z ingerencją w prawa jednostki – małżonka sędziego. Nadmierny charakter takiego ograniczenia wynika przede wszystkim z zakresu informacji ujawnianych w oświadczeniu majątkowym, a więc okoliczności dotyczących majątkowego ustroju małżeńskiego istniejącego między małżonkami oraz stanu majątkowego sędziego pozostającego w związku małżeńskim. Dolegliwość ograniczenia prawa

do prywatności jest tym większa, że odnosi się do osoby, która nie pełni funkcji publicznej, przez co powinna podlegać znacznie szerszej ochronie. Tymczasem informacje o jej stanie majątkowym przekazywane są niejako automatycznie, ponieważ są publicznie wiązane z faktem pozostawania w związku rodzinnym oraz ustroju majątkowym z sędzią, jako funkcjonariuszem publicznym. W ten sposób przestają mieć znaczenie okoliczności powstania majątku czy też jego poszczególnych składników bowiem utożsamia się je wyłącznie z wykonywaniem funkcji publicznej. To zaś – co podkreślał już Trybunał Konstytucyjny może być odczytywane jako dyskredytujące osoby nie pełniące takiej funkcji, a może być dla nich wręcz upokarzające (por. wyrok TK w sprawie Kp 2/19, cz. III, pkt 7).

Nie ulega zatem wątpliwości, że zaskarżone przepisy nie spełniają kryteriów dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, a zatem ingerują w prywatność i autonomię informacyjną jednostki z naruszeniem zasady proporcjonalności. Nie są one również niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

4.3. Naruszenie art. 18 Konstytucji

Argumentacja prezentowana uprzednio w odniesieniu do kwestii ujawniania oświadczeń majątkowych sędziów (por. wyżej pkt 3.2 uzasadnienia wniosku) ma również analogiczne odniesienie do zarzutu podważającego konstytucyjność wyznaczonego przez ustawodawcę zakresu informacyjnego składanych oświadczeń, a więc obowiązku ujawniania informacji o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową.

Należy raz jeszcze podkreślić, że istniejący mechanizm ustawowy, który nakazuje informować również o majątku będącym efektem działalności współmałżonka, a więc osoby niepełniającej funkcji publicznej narusza zakaz wkraczania przez państwo w chronioną konstytucyjnie sferę życia rodzinnego. Stanowi działanie, które nie tylko nie umacnia więzi między małżonkami, ale może podważać ich trwałość i prowadzić – wręcz – do nieporozumień i konfliktów między najbliższymi. Może też skłaniać do podejmowania działań, które pozorować będą rozkład pożycia między małżonkami po to, aby nie dopuścić do ingerencji w określoną sferę informacji o ekonomicznych podstawach życia rodzinnego (por. wyrok TK w sprawie K 16/04, cz. III, pkt 4). Tego rodzaju sytuacja narusza art. 18 Konstytucji z uwagi na to, że godzi w dobro rodziny, która znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

dr hab. Małgorzata Manowska

Załączniki:

- 4 odpisy wniosku