



Warszawa, 7.07.2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.501.12.2023.MK**

**Trybunał Konstytucyjny**

**w Warszawie**

**sygn. akt K 2/23**

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z dnia 17 lutego 2023 r. (nr pisma: VII.501.12.2023.MK), w którym Rzecznik zgłosił swój udział w sprawie o sygn. akt K 2/23, przedstawiam pisemne uzasadnienie stanowiska RPO.

## **1. Zakwestionowane regulacje**

1.1. Zakwestionowane regulacje prawne odnoszące się do oświadczeń majątkowych sędziów zostały wprowadzone ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103; dalej jako: ustawa zmieniająca) i zmieniły dotychczas obowiązujące zasady, zgodnie z którymi informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego stanowiły tajemnicę prawnie chronioną i podlegały ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych. Wyjątki od obowiązującej wcześniej zasady umożliwiały ujawnienie informacji wskutek pisemnej zgody na ich ujawnienie wyrażonej przez sędziego bądź w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w wyniku decyzji podmiotu uprawnionego do odebrania oświadczenia. Wprowadzone ustawą zmieniającą regulacje przewidują zaś jawność oświadczeń majątkowych we wskazanym w tych przepisach zakresie i obowiązek ich udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej jako: BIP).

W pierwszej grupie zarzutów Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zakwestionował przepisy odnoszące się do jawności oświadczeń majątkowych sędziów oraz asesorów sądowych oraz obowiązek ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. W drugiej, zakres informacji zawartych w jawnych oświadczeniach majątkowych, obejmujących informacje dotyczące wspólności majątkowej małżeńskiej.

Jako przedmiot kontroli konstytucyjności wskazano art. 87 § 6 i § 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2017 ze zm.; dalej jako: p.u.s.p.) odnoszące się do jawności i obowiązku udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń majątkowych sędziów i asesorów sądowych oraz powiązane z tym przepisem inne normy, które mają zastosowanie odpowiednio do sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych – art. 106zg p.u.s.p. w zw. z art. 87 p.u.s.p.; sędziów sądów administracyjnych – art. 8 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. -

Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492; dalej jako: p.u.s.a.) w zw. z art. 87 p.u.s.p.; sędziów Sądu Najwyższego – art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093) w zw. art. 87 § 6 i 6a p.u.s.p.

Zgodnie z art. 87 § 6 p.u.s.p. informacje zawarte w oświadczeniu, o którym mowa w art. 87 § 1, są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości. Na wniosek sędziego, dyrektora sądu lub zastępcy dyrektora sądu, który złożył oświadczenie, podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia może zdecydować o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności "zastrzeżone", określoną w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.), jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych. Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia tej klauzuli w odniesieniu do oświadczeń, o których mowa w art. 87 § 1 p.u.s.p., złożonych przez sędziów. W stosunku do tego uprawnienia przepisu art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych nie stosuje się.

Artykuł 87 § 6a p.u.s.p. stanowi, że jawne informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.), nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku.

Artykuł 87 § 1 p.u.s.p., do którego odsyła § 6 p.u.s.p. wskazuje zaś, że sędziowie i dyrektorzy sądów oraz ich zastępcy są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie to powinno zawierać w szczególności informacje o: 1) posiadanych zasobach pieniężnych; 2) posiadanych nieruchomościach i tytułach prawnych do ich posiadania; 3) posiadanych rzeczach ruchomych o wartości jednostkowej powyżej 10.000 zł; 4) posiadanych udziałach

i akcjach w spółkach prawa handlowego; 5) posiadanych instrumentach finansowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.) innych niż wskazane w pkt 4; 6) dochodach podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych w okresie roku przed dniem, na który składane jest oświadczenie, o ile ich łączna wartość przekracza 10.000 zł, i ich źródłach, z wyłączeniem dochodów uzyskanych w związku z pełnieniem urzędu na stanowisku sędziowskim albo zatrudnieniem na stanowisku dyrektora sądu lub zastępcy dyrektora sądu; 7) nabytym przez składającego oświadczenie albo jego małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub samorządowej osoby prawnej, mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu; 8) wierzytelnościach i zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10.000 złotych.

W odniesieniu do sędziów sądów wojskowych art. 28 § 5 zd. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250) przewiduje jawność oświadczeń majątkowych i odsyła do art. 28 § 1 tej ustawy określającej ich zakres. Zakres oświadczeń majątkowych jest tożsamy z zakresem wskazanym w art. 87 § 1 p.u.s.p.

W odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej jako: u.s.s.TK) odsyła do art. 14 ust. 1 u.s.s.TK, zgodnie z którym sędzia Trybunału jest obowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie to dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 2 u.s.s.TK oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, zawiera w szczególności informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez sędziego Trybunału albo jego małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Oświadczenie to zawiera również

dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wywiedziona z zakwestionowanych przepisów norma prawna pozwala na postawienie zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej ogólnie jako: sędziów) poprzez obowiązek ujawnienia i publikacji w BIP oświadczeń majątkowych, które przewidują szeroki zakres tych informacji, w tym informacji o majątku małżonka sędziego.

## **2. Wzorce kontroli**

2.1. Stosownie do art. 47 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje zaś, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji RP, obejmuje między innymi autonomię informacyjną wyrażoną w art. 51 Konstytucji RP, która oznacza 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 (zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania, niż w wypadku sfery czysto osobistej (por. wyroki TK z: dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96; z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Trybunał wskazał przy tym, że obowiązek wyjawienia całego majątku zgromadzonego w ciągu całego życia (z drobiazgowym wyliczeniem jego składników przedmiotowych i ich wartości) głęboko wkracza w sferę życia prywatnego (zob. wyrok TK o sygn. akt K 41/02).

Należy podkreślić, że prawo do prywatności ma charakter szczególny w systemie ochrony praw i wolności konstytucyjnych (por. art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02, nawet stan wojenny i wyjątkowy „nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności”. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się również na immanentny związek prywatności z godnością, zauważając, że „zachowanie przez człowieka godności wymaga bowiem poszanowania jego sfery czysto osobistej, gdzie nie jest narażony na konieczność „bycia z innymi” czy „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze. Dlatego sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne, gdzie konstytucyjna aprobata dla władczego wkroczenia przez władzę nie jest jednakowa” (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04).

2.2. Ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają jednak charakteru absolutnego, a to z uwagi m. in. na prawa i wolności innych jednostek. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP zawiera ogólną klauzulę ograniczeń, zaś w przepisach dotyczących poszczególnych wolności i praw znajdują się klauzule szczegółowe, w tym

szczególnie istotna w omawianym kontekście, klauzula dotycząca przetwarzania przez władze publiczne informacji o obywatelach zawarta w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, art. 51 ust. 2 Konstytucji RP chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym. O tym, na co standardy państwa prawa w tym zakresie nie zezwalają, dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wprowadzającym zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władze w korzystaniu z wszelkich konstytucyjnych wolności i praw – nie tylko tych, których dotyczą art. 47 i art. 51 Konstytucji RP. Wzajemna relacja między tymi dwoma przepisami Konstytucji polega bowiem na tym, że autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji RP) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji RP, tego słowa znaczeniu. Dlatego też ograniczenie korzystania z autonomii informacyjnej podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51 Konstytucji RP, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnego zakazu, ułatwia dostrzeżenie

takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na to, że model państwa demokratycznego wymaga zachowania zasady proporcjonalności. Rozważania w tym względzie prowadzą do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Zasada proporcjonalności łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, tzn. czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w koniecznym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności; surowsze standardy dotyczą tu praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych (zob. wyroki TK: z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95).



2.3. Zgodnie z art. 18 Konstytucji RP małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślany jest związek zasady opieki państwa nad rodziną z art. 47 Konstytucji RP, który, chroniąc życie rodzinne, a więc relacje osób pozostających w stosunku pokrewieństwa oraz powinowactwa, jest uszczegółowieniem art. 18 Konstytucji RP (zob. wyroki TK z: dnia 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06 i z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt P 33/12). 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. Gwarancją 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). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, art. 47 Konstytucji RP zapewnia ochronę przed ingerencjami, które ograniczają, choćby pośrednio, więzi rodzinne, zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym. W wyroku z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakazy wykonywania zawodów przez przedstawicieli zawodów prawniczych (adwokatów, sędziów, prokuratorów) ze względu na wykonywanie tych zawodów przez ich małżonków są niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do ochrony życia rodzinnego. Opisane zakazy ograniczały bowiem, w ocenie Trybunału, więzi rodzinne, podważając ich trwałość, a tym samym i trwałość rodziny.

### **3. Ocena proporcjonalności naruszenia prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i danych osobowych sędziów.**

3.1. Podstawowym problemem konstytucyjnym, związanym z wkroczeniem w sferę prawa do prywatności sędziów jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich to, że informacje dotychczas objęte sferą prawa do prywatności oraz udostępniane wyłącznie upoważnionym organom, i to w ściśle oznaczonym celu, tj. weryfikacji rzetelności zawartych w nich informacji, stają się powszechnie dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób. Prawo do prywatności doznaje w tym przypadku daleko bardziej idącego ograniczenia, aniżeli miało to miejsce w związku z pierwotnym zobowiązaniem do samego składania oświadczeń majątkowych. Medium, którego użyto do udostępnienia informacji, jakim jest Internet, powoduje przy tym, że szczegółowe informacje o sytuacji majątkowej sędziów są udostępnione nieograniczonemu kręgowi osób. Zdaniem Rzecznika zakwestionowane regulacje stanowią więc nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności oraz ochrony danych osobowych sędziów, co w konsekwencji powoduje, że przepisy te są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 18 Konstytucji RP.

3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na standard ochrony prawa do prywatności i danych osobowych wynikający z dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w kontekście publicznego udostępniania danych osobowych.

W swoim aktualnym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej jako: TSUE) wielokrotnie podkreślał, że udostępnianie danych osobowych osobom trzecim w publicznych rejestrach za pomocą Internetu stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE (dalej jako: KPP albo Karta),

niezależnie od tego, w jaki sposób te dane zostaną później wykorzystane” (zob. wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, a także wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, w sprawie C-817/19, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo). TSUE wskazał przy tym, że „nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że należy pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując zapewniającego równowagę wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony” (zob. wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, w sprawie C-184/20, pkt 112; oraz wyrok z dnia 5 kwietnia 2022 r., *Commissioner of An Garda Síochána i in.*, w sprawie C-140/20).

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja przeciwko Polsce*, w sprawie C -204/21, dotyczący obowiązku składania przez polskich sędziów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, pełnieniu funkcji w organach fundacji, członkostwie w partii politycznej, w którym Trybunał uznał, że zakwestionowane przepisy prawa polskiego, tj. art. 88a p.u.s.p., naruszają m. in. art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO oraz art. 7 i art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE w zakresie, w jakim odnoszą się one do zbierania i udostępniania w postaci elektronicznej danych osobowych dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu lub pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w takim zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej. Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił, że „rozpatrywane przetwarzanie danych osobowych stwarza swobodny dostęp do tych danych w Internecie dla ogółu społeczeństwa, a w konsekwencji dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, w związku z czym to przetwarzanie może umożliwić swobodny dostęp do wspomnianych danych również osobom, które ze względów niezwiązanych z deklarowanym celem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie bezstronności sędziów i zapobieganie konfliktom interesów w ich przypadku, dążą do uzyskania informacji o sytuacji osobistej składającego

oświadczenie (...). Trybunał wskazał także, że „w szczególnym kontekście właściwym danemu państwu członkowskiemu, w którym zostały przyjęte zakwestionowane przepisy krajowe, udostępnienie rozpatrywanych danych osobowych w postaci elektronicznej może na przykład narażać sędziów na ryzyko niezasłużonej stygmatyzacji, wpływając w nieuzasadniony sposób na ich postrzeganie zarówno przez jednostki, jak i przez ogół społeczeństwa, a także na ryzyko niesłusznego utrudnienia rozwoju ich kariery”. W ocenie TSUE, „przetwarzanie danych osobowych takie jak ustanowione w zakwestionowanych przepisach krajowych należy uznać za szczególnie poważną ingerencję w zapisane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych”.

W wyroku TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, dotyczącym rejestru beneficjentów rzeczywistych, Trybunał Sprawiedliwości UE, uznając za niezgodny z art. 7 i 8 KPP przepis art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, podkreślił, że udostępnienie każdej osobie dostępu do danych zawartych w powszechnym rejestrze stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych. Trybunał zauważył, że „w zakresie, w jakim informacje udostępniane publicznie dotyczą tożsamości beneficjenta rzeczywistego, jak również posiadanej własności lub charakteru sprawowanej kontroli w podmiotach o charakterze korporacyjnym lub innych podmiotach prawnych, mogą one pozwolić na określenie profilu dotyczącego niektórych danych osobowych o charakterze identyfikacyjnym w mniejszym lub większym stopniu, w zależności od konfiguracji prawa krajowego, stanu majątkowego danej osoby, jak również konkretnych sektorów gospodarczych, krajów i przedsiębiorstw, w które zainwestowała”. Trybunał zwrócił uwagę, że „nieodłącznym elementem (...) publicznego udostępnienia (...) informacji jest to, że informacje te są

wówczas dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, tak, że takie przetwarzanie danych osobowych może umożliwić swobodny dostęp do tych informacji również osobom, które ze względów niezwiązanych z celem realizowanym przez ten środek dążą do uzyskania informacji na temat sytuacji w szczególności materialnej i finansowej beneficjenta rzeczywistego (...). Wydaje się to łatwe, tym bardziej gdy (...) dane te można przeglądać w Internecie. Ponadto potencjalnie poważne konsekwencje dla zainteresowanych osób wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich danych osobowych powoduje fakt, że po ich publicznym udostępnieniu dane te mogą być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a w przypadku takiego kolejnego przetwarzania trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem". Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości UE, „system wprowadzony przez (...) ostatnią dyrektywę, przewidujący publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty, które nie może zostać zrekomensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wynikać z tego ostatniego systemu w porównaniu z pierwszym (tj. wykazaniem się przesłanką uzasadnionego interesu), w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”.

Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r., *Volker und Markus Schecke i Eifert*, w sprawach C-92/09 i C-93/095, TSUE orzekł, że „nałożony przepisami unijnymi obowiązek publikowania na stronie internetowej danych dotyczących beneficjentów pomocy z unijnych funduszy rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, w tym ich nazwiska i uzyskiwanych dochodów, stanowił nieuzasadnioną ingerencję w podstawowe prawo do ochrony danych osobowych”. Jak przy tym wskazał TSUE, „zawodowy charakter czynności, których dotyczą dane, nie implikuje braku prawa do prywatności”. Trybunał podkreślił w tym wyroku, że „ograniczenia ochrony danych osobowych powinny ograniczać się do tego, co absolutnie konieczne (...) i że możliwe są środki, które słabiej ingerują w to prawo podstawowe osób fizycznych, a jednocześnie

w skuteczny sposób przyczyniają się do realizacji celów rozpatrywanego uregulowania, należy stwierdzić, że nakazując publikację nazwisk wszystkich osób fizycznych będących beneficjentami pomocy z EFRG i EFRROW oraz dokładnych kwot otrzymywanych przez nie, Rada i Komisja przekroczyły granice, które wyznacza poszanowanie zasady proporcjonalności”.

W wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., *Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*, w sprawie C-439/19, dotyczącej publicznego rejestru zawierającego informacje na temat punktów karnych za wykroczenia drogowe, TSUE wskazał zaś, że „przepisy rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych, a w szczególności art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 lit. e) i art. 10 tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które nakładają na organ publiczny prowadzący rejestr, w którym wpisywane są punkty karne nakładane na kierowców pojazdów za wykroczenia drogowe, obowiązek publicznego ujawniania tych danych, nie przewidują zaś obowiązku wykazania przez osobę żądającą dostępu szczególnego interesu w ich uzyskaniu”. Jak wskazał Trybunał, „w motywie 39 RODO podkreśla się, że wymóg konieczności nie jest spełniony, jeżeli zamierzony cel interesu ogólnego można racjonalnie osiągnąć w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty, ponieważ odstępstwa i ograniczenia zasady ochrony takich danych powinny być stosowane w granicach tego, co jest ściśle konieczne” (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2019 r., *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, w sprawie C-708/18).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz), odnosząc się do publicznego udostępniania danych w Internecie, wskazywał z kolei, że „Internet jest narzędziem komunikacji i przekazu informacji szczególnie odróżniającym się od mediów drukowanych, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości przechowywania

i przesyłania informacji. Elektroniczna sieć obsługująca miliardy użytkowników na całym świecie nie jest i potencjalnie nigdy nie będzie podlegała tym samym regulacjom i zasadom kontroli. Ryzyko wyrządzenia szkody przez treści i przekazy zamieszczane w Internecie przy wykonywaniu i korzystaniu przez jednostki z wolności i praw człowieka – zwłaszcza prawa do poszanowania życia prywatnego – jest z całą pewnością wyższe niż ryzyko pochodzące ze strony prasy. Dlatego też reguły rządzące powielaniem materiałów pochodzących z mediów drukowanych i Internetu mogą się między sobą różnić. Te ostatnie niewątpliwie muszą zostać przystosowane do specyficznych wymogów technologii w celu zapewnienia ochrony odpowiednich praw i wolności” (zob. wyrok ETPCz z 5 maja 2011 r., w sprawach *Pravoye Delo i Shtekel przeciwko Ukrainie*, nr 33014/05, § 63, ECHR 2011, oraz wyrok ETPCZ z 16 lipca 2013 r. w sprawie *Węgrzynowski and Smolczewski przeciwko Polsce*, nr 33846/07, § 58).

Należy przy tym wskazać na wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie *L.B. przeciwko Węgrom*, nr 36345/16, w którym Trybunał ten uznał, że nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności, o którym mowa w art. 8 Konwencji, stanowi publikacja na stronie internetowej organu podatkowego listy zawierającej dane osobowe dłużników podatkowych, w tym ich adresu zamieszkania. Trybunał podkreślał, że o ile można powiedzieć, że publikacja wykazu odpowiadała interesowi publicznemu, to nie przeanalizowano, w jakim zakresie publikacja wszystkich danych, o których mowa, a w szczególności adresu zamieszkania dłużnika podatkowego, była konieczna w celu osiągnięcia pierwotnego celu gromadzenia odpowiednich danych osobowych w interesie dobrobytu gospodarczego kraju. W przytoczonym wyżej wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że ochrona danych osobowych ma fundamentalne znaczenie dla korzystania przez osobę z jej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, gwarantowanego przez art. 8 Konwencji. Prawo krajowe musi zapewniać odpowiednie gwarancje zapobiegające takiemu wykorzystaniu danych osobowych, które może być niezgodne z gwarancjami zawartymi w art. 8 Konwencji. W ocenie Trybunału, w badanej sprawie, nie wzięto pod

uwagę potencjalnego zasięgu medium użytego do rozpowszechniania przedmiotowych informacji, a mianowicie faktu, że publikacja danych osobowych na stronie internetowej Urzędu Skarbowego oznaczała, że niezależnie od motywów, każdy na świecie, kto miał dostęp do Internetu, miał również nieograniczony dostęp do informacji o nazwisku i adresie zamieszkania każdego dłużnika podatkowego z wykazu, przy czym ryzyko ponownej publikacji było naturalną, prawdopodobną i przewidywalną konsekwencją pierwotnego opublikowania. Chociaż Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał, że intencją ustawodawcy było zwiększenie przestrzegania przepisów prawa podatkowego, a także, że dodanie adresu zamieszkania podatnika zapewniło dokładność publikowanych informacji, Trybunał wskazał, że nie wydaje się, aby ustawodawca rozważył podjęcie właściwych środków w celu opracowania odpowiednich rozwiązań w świetle zasady minimalizacji danych.

W powołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka punkt odniesienia stanowiły bardzo często przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1 ze sprost.; dalej także jako: RODO). W kontekście niniejszej sprawy trzeba zwrócić uwagę, że zakwestionowane przepisy, które odnoszą się do przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w oświadczeniach majątkowych, wchodzą w zakres stosowania RODO, a zatem powinny być zgodne z przepisami tego rozporządzenia. Jak podkreślił TSUE w wyroku z dnia z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, dotyczącej obowiązku składania przez sędziów oświadczeń o przynależności do zrzeszeń udostępnianych następnie w postaci elektronicznej w BIP, „o ile zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a w szczególności ustanowienie przepisów mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, należy do kompetencji tych państw,



o tyle operacji regulowanych przez przepisy krajowe kwestionowane przez Komisję w ramach zarzutu piątego nie można uznać za związane z działalnością nieobjętą zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, taką jak działalność mająca na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego. W tym względzie z motywu 20 RODO wyraźnie wynika, że rozporządzenie to ma zastosowanie między innymi do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, z zastrzeżeniem pewnych doprecyzowań przewidzianych lub dozwolonych na mocy tego rozporządzenia, w przypadku, gdy takie sądy lub inne organy wymiaru sprawiedliwości wykonują swoje zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości". Tymczasem, jak wskazał TSUE, „o ile (...) zakwestionowane przepisy krajowe przewidują, iż operacje zbierania i udostępniania odnośnych informacji w postaci elektronicznej są wykonywane wprawdzie co do zasady przez prezesów sądów powszechnych albo sądów administracyjnych oraz, w szczególnych wypadkach, przez KRS lub Ministra Sprawiedliwości, to takie operacje nie są związane z wykonywaniem przez te organy zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym art. 2 ust. 2 lit. a) RODO nie ma zastosowania do tych operacji". TSUE podkreślił również, że „okoliczność, że wspomniane informacje wpisują się w kontekst działalności zawodowej osób składających oświadczenie, nie może pozbawić ich takiej kwalifikacji”.

Mając powyższe na uwadze, w kontekście niniejszej sprawy należy mieć na względzie wymogi ochrony i przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniu majątkowym sędziów zgodnie z przepisami unijnego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

W tym miejscu należy wskazać, że art. 6 ust. 1 akapit pierwszy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych przewiduje wyczerpujący i zamknięty wykaz przypadków, w których przetwarzanie danych osobowych może zostać uznane za zgodne z prawem. Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) RODO przetwarzanie danych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy jest ono niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Zgodnie z art. 6 ust. 1

akapit pierwszy lit. e) RODO zgodne z prawem jest także przetwarzanie, które jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. W odniesieniu do tych przykładów zgodności przetwarzania z prawem art. 6 ust. 3 RODO uściśla, że podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator danych, oraz że ta podstawa prawna powinna służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym i być proporcjonalna do zamierzonego prawnie uzasadnionego celu. Ponieważ wymogi te stanowią wyraz wymogów wynikających z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UW, należy je interpretować w świetle tego ostatniego postanowienia (por. wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, w sprawie C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 69).

W motywie 39 RODO podkreślono w szczególności, że wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli zamierzonego celu interesu ogólnego nie można racjonalnie osiągnąć w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, zwłaszcza praw do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE, ponieważ odstępstwa od zasady ochrony takich danych i jej ograniczenia powinny być stosowane w granicach tego, co jest ściśle konieczne (zob. powołany wyżej wyrok TSUE w sprawie C-204/21).

3.3. W związku z powyższym, przechodząc na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, że zakwestionowane regulacje ustawowe przewidują bardzo szeroki zakres udostępnianych informacji majątkowych sędziego. Zakres tych informacji wynika z art. 87 § 1 p.u.s.p., który wskazuje, że udostępnieniu podlegają zarówno informacje o majątku osobistym sędziego, jak i znajdującym się w ramach małżeńskiej wspólności majątkowej. Art. 87 § 1 p.u.s.p. obrazuje praktycznie całokształt kondycji ekonomicznej zobowiązanego i jego gospodarstwa domowego.

Wzór formularza oświadczenia majątkowego określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie oświadczenia o stanie majątkowym sędziego, dyrektora sądu oraz zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. poz. 2437) wydane na podstawie art. 88 p.u.s.p. Zgodnie z tym formularzem wymagane jest podanie wysokości posiadanych zasobów pieniężnych, informacji o posiadanych nieruchomościach (powierzchnia, tytuł prawny), ruchomościach (o wartości powyżej 10.000 zł; marka, rok produkcji, model) a także informacji o udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego (nazwa spółki, siedziba, wielkość udziałów, ilość akcji), nabytym od Skarbu Państwa albo innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu (rodzaj mienia, datę nabycia, od kogo), instrumentach finansowych (rodzaj, ilość i wartość). Przepis ten obliuguje ponadto do podania wszelkich informacji o osiągnięciu przez sędziego dochodów (powyżej 10.000 zł), w tym 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” (zob. wyrok SN z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt SNO 31/07, LEX nr 568932). Sędzia jest także zobowiązany poinformować o wierzytelnościach i zobowiązaniach (zaciągnięte kredyty i pożyczki, warunki na jakich zostały udzielone, wobec kogo, w jakiej wysokości, wysokość pozostałego zadłużenia). W odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy wypełniają deklarację, stosuje się wzór osobno określony w załączniku do właściwej im ustawy ustrojowej (art. 15 u.s.TK).

W tym miejscu należy zauważyć, że o ile art. 87 § 6 pkt 8 p.u.s.p. zobowiązuje do wykazania informacji o wierzytelnościach i zobowiązaniach, to zgodnie ze wskazanym wyżej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2017 r. wymaga się wskazania warunków na jakich zostały udzielone kredyty, pożyczki oraz informacje o wierzycielach (w tym osobach fizycznych). Jak wskazują sędziowie w stanowisku z dnia 2 stycznia 2023 r., ustawa nie przewiduje obowiązku podawania danych wierzycieli,

a tym bardziej publikowania takich informacji (zob. stanowisko Stowarzyszenia Sędziów *Iustitia* z dnia 2 stycznia 2023 r. w sprawie oświadczeń majątkowych sędziów<sup>1</sup>). W praktyce może więc się okazać, że okoliczność ujawnienia oświadczeń majątkowych stanowi zagrożenie ujawnieniu także danych osobowych innych osób.

Należy również zauważyć, że zakres informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych uległ znacznemu rozszerzeniu ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452). Zgodnie z art. 1 pkt 33 tej ustawy, zmieniającej art. 87 § 1 p.u.s.p., rozszerzono oświadczenia majątkowe o dodatkowe informacje, tj. informacje dotyczące posiadanych ruchomości, instrumentów finansowych, dodatkowych dochodów, czy też zobowiązań i wierzytelności. Przepisy nowelizujące kwestie składania oświadczeń majątkowych sędziów wprowadzone ustawami z dnia 30 listopada 2016 r. (wprowadzające jawność oświadczeń majątkowych oraz obowiązek ich publikacji) oraz z dnia z dnia 12 lipca 2017 r. (rozszerzające zakres informacji zawartych w oświadczeniach) doprowadziły więc do znacznego ograniczenia prawa do ochrony życia prywatnego sędziów.

3.4. Należy podkreślić, że zakwestionowane przepisy przewidują powszechny dostęp do informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych. Zgodnie bowiem z art. 87 § 6 p.u.s.p. informacje zawarte w oświadczeniach są jawne co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości. Jak stanowi zaś art. 87 § 6a p.u.s.p. oświadczenia zamieszczane są w BIP, a więc na stronie internetowej sądu, w którym wykonuje swoje zadania sędzia.

---

<sup>1</sup> Zob. <https://www.iustitia.pl/4606-stanowisko-przeslane-do-prezesow-sadow-apelacyjnych> (dostęp. 31.05.2023).

Należy przy tym wskazać, że zakwestionowane przepisy ustawowe przewidują wyjątek od obowiązku udostępnienia oświadczeń majątkowych (art. 87 § 6 zd. 2 p.u.s.p., art. 28 § 5 zd. 2 u.s.w.). Wyłączenie jawności oświadczenia odbywa się na wniosek sędziego, który je złożył, i pozostaje w gestii podmiotu uprawnionego do jego odebrania. Podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia może zdecydować o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności "zastrzeżone", określoną w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Do utajnienia może dojść tylko wówczas, gdy ujawnienie informacji o stanie majątkowym sędziego mogłoby „powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych”. Decyzję podejmuje na wniosek sędziego hierarchicznie przełożony, który nie ma obowiązku jej uzasadnienia.

W tym miejscu należy podkreślić, że decyzja o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych, wydana na wniosek sędziego, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, nie podlega zaskarżeniu, a jakakolwiek kontrola sądowa jest niemożliwa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 328/19, „nieuwzględnienie wniosku sędziego o objęcie jego oświadczenia majątkowego klauzulą tajności nastąpiło w ramach procedury składania oświadczeń majątkowych przez sędziów sądów powszechnych, uregulowanej w p.u.s.p. Dotyczy sprawy ściśle związanej z organizacją sądów powszechnych, podległością służbową oraz ustrojową pozycją sędziów, którzy w tym zakresie są organizacyjnie i służbowo podporządkowani prezesowi sądu. Utajnienie albo brak zgody na utajnienie danych zawartych w oświadczeniu sędziego sądu powszechnego jest prerogatywą uprawnionego podmiotu, podejmowaną w zakresie prawa konstytucyjnego i ustrojowego, a nie w sferze administracji publicznej, podlegającej kontroli sądowoadministracyjnej. Zaskarżone zarządzenie mogłoby podlegać kontroli sądowoadministracyjnej, gdyby przepisy u.s.p. zawierały takie regulacje, jednakże przepisy p.u.s.p. nie przewidują

właściwości sądów administracyjnych w tej sprawie. Nie przewidują jej także przepisy ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, do której odwołuje się art. 87 § 6 p.u.s.p.”.

Co ważne, zgodnie z art. 87 § 6 zd. 3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia klauzuli tajności w odniesieniu do oświadczeń złożonych przez sędziów. A zatem ta okoliczność (tj. fakt, że o zachowaniu prawa do prywatności sędziego może zdecydować organ władzy wykonawczej) budzi dodatkowe wątpliwości z perspektywy konstytucyjnego wyodrębnienia i niezależności władzy sądowniczej (zob. art. 10 oraz art. 173 Konstytucji RP).

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednocześnie, że sądy administracyjne uznały, że rozstrzygnięcie władcze Ministra Sprawiedliwości przewidziane w tym przepisie stanowi "decyzję administracyjną", a tym samym podlega kognicji sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2922/19 oraz wyrok NSA z dnia 26 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1649/21; a także wyrok WSA z 29 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 261/20 oraz wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II GSK 1378/19). Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2922/19, „(...) [przedmiotowa] regulacja (...), z jednej strony, stanowi dość istotną ingerencję w sferę prawa do prywatności sędziów, z drugiej zaś strony, dość jasno sprecyzowała przesłankę uzasadniającą odstąpienie od upubliczniania informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym. Prawo do rozstrzygania w tym przedmiocie pozostawiła przy tym organowi odbierającemu, który zasadniczo – poza Prezydentem otrzymującym oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – wchodzi w skład organów władzy sądowniczej. Ustawodawca nie jest tu jednak restrykcyjny i przewiduje dla Ministra Sprawiedliwości fakultatywne a jednocześnie następcze uprawnienie do zniesienia nadanej przez prezesa "klauzuli niejawności", i to – co należy podkreślić – bez zgody przełożonego sędziego (art. 87 § 6 in fine u.s.p.). Wprowadzenie tego mechanizmu powoduje, że o zachowaniu prawa do prywatności sędziego może zdecydować organ

władzy wykonawczej, co już samo w sobie może być wątpliwe z perspektywy konstytucyjnego wyodrębnienia i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Stan naruszenia ustawy zasadniczej zasadza się również na tym, że decyzja o zniesieniu klauzuli niejawności nie stanowi elementu tzw. nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Nie dotyczy ona bowiem organizacyjnej i administracyjnej sfery rozstrzygnięcia przez sędziego danej sprawy (te czynności są wymienione w art. 8 i 9 u.s.p.), a odnosi się do jego indywidualnej sytuacji prawnej – do realizacji prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz bezpieczeństwa osobistego sędziego i jego najbliższych (art. 5 Konstytucji), a zatem dotyczy stopnia uciążliwości ingerencji tego środka w sferę praw podmiotowych. Prywatność oraz bezpieczeństwo (osobiste), w przypadku tej szczególnej i konstytucyjnie wyodrębnionej grupy zawodowej, zdają się być chronione dużo intensywniej, za pomocą instrumentu sędziowskiej niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji), niż dzieje się to w odniesieniu do innych uczestników obrotu prawnego. Z tej perspektywy możliwe byłoby zachowanie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do decydowania o ujawnieniu oświadczenia, pod warunkiem jednak zachowania następczej sądowej kontroli nad taką czynnością”.

NSA w wyroku z dnia 26 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1649/21 podkreślał natomiast, że „zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością organu władzy publicznej jest istotną cechą demokratycznego państwa prawnego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, łącznie z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, tworzą podstawy konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Warunkiem podstawowym i koniecznym elementem umożliwienia jednostce realizacji prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej (por. m.in.: wyroki TK: z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, (...); z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09 (...)). Brak w ustawie pozytywnego przepisu przewidującego drogę sądową nie może

być rozumiany jako zamknięcie takiej drogi (por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; także: uchwała NSA z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt OPS 17/00) (...). Jeżeli akt ma bezpośredni wpływ na realizację konstytucyjnych wolności i praw jednostek lub na urzeczywistnienie konstytucyjnych zasad ustroju państwa, to powinien podlegać kontroli sądu administracyjnego (uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13). Przepis art. 184 Konstytucji może być stosowany jako podstawa przyjęcia sprawy do rozpoznania przez sąd administracyjny w przypadku, gdy ustawa milczy w kwestii możliwości zaskarżenia określonego aktu czy innej formy działania administracji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99). W świetle wskazanych wyżej przepisów Konstytucji należy uznać, że sędziemu przysługuje prawo do domagania się sądowej kontroli legalności aktu organu władzy publicznej (władzy wykonawczej) pozbawiającego ochrony jego prawa do prywatności poprzez zniesienie klauzuli tajności oświadczenia majątkowego. Skoro decyzja Ministra Sprawiedliwości ingeruje w sferę podstawowych praw i wolności sędziego, dotyka jego ustrojowej pozycji, i w jej następstwie dochodzi do utraty prawa do prywatności, konieczne jest zapewnienie drogi sądowej w sprawie kontroli zgodności z prawem takiej decyzji (...)

Należy więc zauważyć, że aktualna wykładnia art. 87 § 6 zd. 3 p.u.s.p., przyjęta przez sądy administracyjne, umożliwia odwołanie się od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przypadku zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone”, o której zdecydował, na wniosek sędziego, podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia na podstawie art. 87 § 6 zd. 2 p.u.s.p. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że sama konstrukcja analizowanych rozwiązań prawnych nie przewiduje drogi sądowej od decyzji Ministra Sprawiedliwości. Ponadto przepisy te są skomplikowane, tworzą „piętrową” konstrukcję, wymagającą odkodowania „zasady i wyjątku”, co nie sprzyja bezpieczeństwu prawnemu jednostki. Istotne jest również to, że zgodnie z art. 87 § 6 zd. 2 p.u.s.p. do uznania podmiotu uprawnionego do odebrania oświadczenia pozostawiono decyzję o nieuwzględnieniu wniosku o objęcie oświadczenia



majątkowego ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych w przypadku, gdy ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych. Decyzja ta nie podlega zaskarżeniu. Należy więc wskazać, że przewidziany mechanizm mający na celu ochronę prywatności sędziego nie jest w pełni skuteczny i w konsekwencji prowadzi do naruszenia jego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

3.5. W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, jakimi niewątpliwie są sędziowie, zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, osoby pełniące funkcje publiczne "ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego" (wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03). Ustawa zasadnicza wiąże z jego wykonywaniem prawo innych obywateli do dostępu do takiej informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), a więc przewiduje jego ograniczenie ze względu na prawa i wolności innych osób (art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Uszczuplenie tej płaszczyzny nie może jednak odbywać się w sposób dowolny, zaś granice tej ingerencji wyznaczane są przez przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że "władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Upublicznienie oświadczenia o stanie majątkowym sędziego powinno zatem mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy jest to "niezbędne w demokratycznym państwie prawnym".

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, w którym badał konstytucyjność art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – ograniczającego prawo do ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji – podkreślał,

że „wyjątek od zasady ochrony prywatności (art. 5 zd. 2 ust. 2 u.d.i.p.) dotyczący osób pełniących funkcje publiczne jest ujęty wąsko i znajduje legitymację, (...) w ujęciu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Nie może ulegać wątpliwości, że taki kształt kwestionowanego przepisu odpowiada co do zasady przyjętemu (...) założeniu co do konieczności przestrzegania jawności życia publicznego, związanej przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Interpretacja tego wyjątku od ograniczenia w dostępie do informacji, przyjętego w art. 5 ust. 1 zd. 1 ustawy o dostępie do informacji, musi jednak uwzględniać konieczny związek funkcjonalny istniejący między rodzajem informacji dotyczących danej osoby i jej zachowaniem jako pełniącej funkcję publiczną. Jedynie przy takim założeniu jest możliwe zachowanie odpowiedniej, proporcjonalnej równowagi między wchodzącymi w konflikt wartościami: jawnością informacji publicznej a prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Kształt przepisu uzasadnia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kierunek wykładni zmierzającej do poszukiwania w każdym wypadku związku określonej informacji osobowej z pełnioną funkcją”.

Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku, „abstrahując (...) od oceny dopuszczalności ingerencji w tzw. sferę pośrednią, wypada zaznaczyć, że zawsze wówczas, gdy realizacja tego prawa będzie wkraczała na pole owej sfery pośredniej, w której życie publiczne podmiotu nieuchronnie łączy się z jego życiem prywatnym (w tym sferą osobistą czy wręcz intymną), tam ocena dopuszczalności ingerencji, polegającej na „odkrywaniu” tej sfery życia poprzez jej ujawnienie innym osobom, powinna być dokonywana niezwykle ostrożnie i z wyważeniem racji, które mogłyby przemawiać za uznaniem priorytetu interesu publicznego, wyrażającego się w konstytucyjnej gwarancji prawa do informacji, w stosunku do ochrony prywatności. Właściwa wykładnia art. 61 Konstytucji nie może abstrahować od celu tego unormowania”. Jak wskazał TK, nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę”.

W konsekwencji, jak podkreślono w wyroku w sprawie o sygn. akt K 17/05, „istnienie gwarancji i realizacja konstytucyjnego prawa do informacji nie mogą prowadzić do wniosku o wyłączeniu w wypadku osób publicznych ochrony innych praw, jakie wszelkim osobom gwarantuje Konstytucja, a których realizacja mogłaby kolidować z prawem do informacji. Dotyczy to przede wszystkim, choć nie tylko, gwarantowanej konstytucyjnie ochrony sfery prywatności”.

3.6. Ponadto, w ocenie Rzecznika, kwestia publikowania oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów nie powinna być omówiona bez uwzględnienia zasady sędziowskiej niezawisłości, zagwarantowanej na gruncie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy zauważyć, że przyjęte regulacje ustawowe o jawności oświadczeń majątkowych sędziów świadczą o tym, że ustawodawca zrównał zasadniczo zakres obowiązku publikacji oświadczeń majątkowych ze standardami odnoszącymi się do parlamentarzystów i wysokich funkcjonariuszy publicznych. Jak zaś wskazuje się w doktrynie prawa, „skoro (...) sfera uprawnień publicznych, wykonywanych przez obywateli wobec stanu sędziowskiego, jest bardzo wąska, bo ograniczająca się co do zasady do prawa do krytyki, bez możliwości realizowania uprawnień kreacyjnych (wybór, reelekcja, odwoływanie) lub nadzorczych (brak *actio popularis*, sądowo-instancyjna kontrola orzeczeń), toteż zakres informacji, które obywatele mogą pozyskiwać o osobach pełniących funkcję sędziowską, powinien być proporcjonalny do wskazanej dziedziny, a w konsekwencji istotnie uszczuplony” (por. K. Kozłowski, *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych - wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*; „Przegląd Sejmowy” 2019/1, s. 15-31). Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt SK 7/05, odnosząc się do oświadczeń majątkowych składanych przez radnych, wskazywał, że “informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są jawne wówczas, gdy pochodzą od osób wybranych w wyborach powszechnych (posłowie, senatorowie, radni). (...) Wybierani w wyborach powszechnych radni

(podobnie jak posłowie i senatorowie) muszą liczyć się z tym, że przedmiotem zainteresowania są także i takie okoliczności ze sfery życia prywatnego, które mają doniosłość dla wykonywania przyjętej funkcji publicznej. Dlatego też w odniesieniu do osób piastujących funkcje publiczne z wyboru, prawo do ochrony prywatności może podlegać istotnemu ograniczeniu. Jawność oświadczeń majątkowych pozwala wyborcom ocenić, czy osoba składająca oświadczenie podała dane zgodne ze stanem faktycznym, czy majątek uzyskany w trakcie pełnienia funkcji znajduje pokrycie w uzyskiwanych dochodach. Jawność stanowi zatem narzędzie realnej kontroli sprawowanej przez wyborców. W odniesieniu do osób powoływanych na stanowiska lub do pełnienia funkcji publicznych, odpowiednie procedury winny zapewniać podmiotowi powołującemu możliwość zapoznania się z takimi danymi”.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że poprzez fakt upowszechnienia oświadczeń majątkowych każda osoba ma obecnie możliwość pozyskania informacji o kondycji finansowej sędziego, zarówno o jego aktywach, jak i zaciągniętych zobowiązaniach. Zanonimizowaniu podlega jedynie wąski zakres danych osobowych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich szeroki zakres udostępnianych publicznie informacji rodzi ryzyko wykorzystywania ich w celach innych niż pierwotnie przewidywano. W przypadku sędziów informacje o stanie majątkowym, wykorzystane w sposób niewłaściwy, mogą mieć natomiast negatywny wpływ na niezawisłość sędziego.

Na zagrożenia, jakie mają wpływ na niezawisłość sędziego w związku z przyjęciem zakwestionowanych rozwiązań ustawowych, wskazuje się również w literaturze, podkreślając, że „publikuje się (...) skonkretyzowane informacje majątkowe, które mają charakter kompleksowy. Są to zatem dane, których intencjonalne użycie, przy wykorzystaniu metod manipulacyjnych, może z łatwością sprowadzić na sędziego bezpodstawne oskarżenie sędziego. Obecny model publikowania oświadczeń może bowiem ułatwić drogę retorsji ze strony podmiotu niezadowolonego z wydanego rozstrzygnięcia, jak również może stanowić instrument

umożliwiający bezprawne wyłącznie sędziego od orzekania w danej sprawie. Już bowiem samo tylko sformułowanie wobec sędziego zarzutu dopuszczenia się nadużycia majątkowego nie tylko może osłabić jego nieposzlakowaną reputację, ale również stać się podstawą do podjęcia wielu uciążliwych czynności proceduralnych, także skutkujących czasowym odsunięciem od wykonywania obowiązków służbowych lub nawet wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Wątpliwy, za to zawsze odsunięty w czasie, jest przy tym efekt w postaci późniejszego stwierdzenia, że postawiony zarzut był bezpodstawny. Samo już tylko oskarżenie sędziego o bezprawne zachowanie niesie ze sobą wiele tak poważnych przeszkód, nie tylko dla niego osobiście, ale również dla interesu wymiaru sprawiedliwości, że należałoby unikać tworzenia mechanizmów, które sprzyjają możliwości powstawania nieuzasadnionych pomówień. W skrajnych przypadkach może to stworzyć sytuację, w której zdolność do niezawisłego i bezstronnego orzekania będzie ograniczona, również przez powstanie u sędziego tzw. »efektu mrozącego« (K. Kozłowski, *ibidem*).

Należy również wskazać, że publikacja oświadczeń majątkowych może też niekiedy zachęcać do korumpowania sędziów i ułatwiać wywieranie na nich nacisków, stwarzając zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej (zob. R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*; KRS 2017/2, s. 5-29).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się zaś, że „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji niezawisłej” (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Jak wskazał Trybunał, „nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz, z tej racji, iż mają one w stosunku do niego prawną lub prawno-ekonomiczną przewagę, polegającą na

skutecznym wywieraniu tego nacisku. Przewidywanie przez sędziego możliwości wywierania takiego nacisku powodować już może powstanie zagrożenia jego niezależności wewnętrznej” (zob. wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98 oraz wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że „pojęcia niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle powiązane w aspekcie obiektywnym. Jeśli chodzi o pojęcie niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy obiektywne fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, mając na względzie powyższe, ustawodawca nie rozważył w wystarczający sposób kwestii objęcia oświadczeń majątkowych sędziów powszechną jawnością. Pominął przy tym zupełnie status prawny sędziów, a tym samym wpływ przyjętej regulacji na konstytucyjnie chronioną niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Co istotne brak jest w uzasadnieniu projektu ustawy informacji co do jasnego i konkretnego celu w jakim regulacje te zostały wprowadzone.

3.7. Przechodząc do oceny proporcjonalności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, należy wskazać, że w tradycyjnym teście proporcjonalności, który służy ocenie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, pierwszym kryterium jest test przydatności. Test przydatności ma za zadanie sprawdzenie, czy przyjęty środek jest przydatny do realizacji założonych celów.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy celem wprowadzenia jawności i powszechności oświadczeń majątkowych sędziów było „wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów”. Wskazuje się również, że działanie ustawodawcy było podyktowane koniecznością poszerzenia czynnika prewencji antykorupcyjnej oraz nadania jej należytej efektywności, a przez to uzyskania intensywnego stopnia ochrony porządku publicznego (zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, s. 15-31). Projektodawca nie wyjaśnił jednak szczegółowo jakie względy i powody przemawiają za wprowadzeniem zasady jawności i powszechności oświadczeń majątkowych.

Należy zauważyć, że informacje dotyczące działalności sędziego związane z pełnioną przez niego funkcją publiczną stanowią informacje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) i podlegają aktualnie udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1323/15, „wykonywanie tej funkcji przez konkretnego sędziego wymaga ujawnienia jego imienia i nazwiska, stanowiska służbowego i wydziału sądu, w którym orzeka w wydawanych orzeczeniach, na wokandach, w pismach sądowych i wystąpieniach sygnalizacyjnych itp.” W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się przykładowo, że informację publiczną stanowią informacje dotyczące np. wynagrodzenia sędziego (wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 2485/17, wyrok NSA z dnia 19 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 337/18, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1155/16); daty urodzenia sędziego, kosztów dojazdu (wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II SA/Wa 1155/16I OSK 1323/15), danych osobowych sędziów, którzy poparli kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 929/21). NSA stwierdził natomiast, że nie są zaś informacjami publicznymi informacje o miejscu zamieszkania sędziego (wyrk NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1323/15, wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1953/15).

Nie budzi wątpliwości, że ujawnianie treści oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne poszerza zakres transparentności i jawności działania organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawodawca, przyjmując zakwestionowane rozwiązanie ustawowe, wprowadził jednak nie tylko zasadę jawności oświadczeń majątkowych sędziów, które mogłyby być ewentualnie, w pewnym zakresie, udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (takiej możliwości nie było przed wprowadzonymi zmianami, gdy oświadczenia majątkowe były objęte ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych), ale jednocześnie wprowadził obowiązek ich upublicznienia w BIP, co pozwala na zapoznanie się z informacjami nieograniczonemu kręgowi osób.

Kontrola społeczna przedmiotowych oświadczeń majątkowych nie jest jednak w praktyce możliwa. Wyposażenie każdej zainteresowanej osoby w prawo do zapoznania się z deklaracją majątkową nie jest bowiem równoznaczne z możliwością pełnej i rzetelnej weryfikacji prawdziwości informacji zawartych w jej treści. Ponadto, sama publikacja oświadczenia nie prowadzi do weryfikacji publicznej działalności sędziego pod względem zachowania standardów etycznych. Zapoznanie się z oświadczeniami majątkowymi wiąże się natomiast z ryzykiem posłużenia się informacjami w nich zawartymi w innych celach niż wskazane przez ustawodawcę, które mogą mieć wpływ na niezawisłość sędziego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał natomiast, że „w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne wprowadzanie unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym, których praktyczna realizacja jest niemożliwa, które mogą prowadzić do chaosu i które potencjalnie stwarzają niebezpieczeństwo prowadzenia rozgrywek politycznych z wykorzystaniem informacji o życiu prywatnym funkcjonariuszy i ich rodzin” (wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03).

Należy w tym miejscu również wskazać, że zgodnie z oceną działalności instytucji publicznych przeprowadzoną przez CBOS w 2023 roku (opublikowane: kwiecień 2023)



do pracy sądów z aprobatą odnosi się obecnie ponad jedna czwarta Polaków (29%), a negatywnie niemal połowa (46%). Co istotne, opinie te nie zmieniły się na przestrzeni lat i kształtowały się odpowiednio: – w III 2016 r. – 29% pozytywna, 46% negatywna, III 2017 r. – 29% pozytywna, 46% negatywna, III 2018 - 32% pozytywna, 40% negatywna; III 2019 r. - 32% pozytywna 45% negatywna, III 2020 r. - 32% pozytywna 40% negatywna; III 2021 r. - 32% pozytywna 41% negatywna; III 2022 r. - 30% pozytywna 46%; III 2023 r. - 29% pozytywna 46% negatywna. Powyższe dane świadczą zatem o tym, że przyjęty przez ustawodawcę środek nie przyczynił się do zwiększenia zaufania społeczeństwa wobec działalności sądów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte rozwiązanie może w praktyce wprost prowadzić do zwiększenia nieufności społeczeństwa do konkretnych sędziów. Ustawa umożliwia bowiem złożenie wniosku o objęcie złożonego przez sędziego oświadczenia ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych. W przypadku zatem złożenia wniosku o utajnienie oświadczenia przez sędziego odbiór społeczny takiej postawy może być odbierany negatywnie i powodować negatywne nastawienie wobec sędziego.

3.8. Zdaniem Rzecznika również rzeczywisty wpływ powszechnej jawności oświadczeń majątkowych na zapobieganie korupcji jest wątpliwy. Z pewnością nie stanowi on środka koniecznego do osiągnięcia tego celu z punktu widzenia drugiego elementu testu proporcjonalności.

Odnosząc się do badania przydatności i niezbędności Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że jeśli dany cel da się osiągnąć przy wykorzystaniu środka nakładającego mniejsze ograniczenia na wolności i prawa, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem wiąże się z naruszeniem Konstytucji RP (zob. wyrok TK z dnia 12 lutego 2000 r., sygn. akt P 11/98, wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 oraz wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07).

W obowiązującym porządku prawnym istnieją już inne odpowiednie procedury mające na celu przeciwdziałaniu korupcji sędziów. Obowiązek kontroli prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych spoczywa w pierwszej kolejności na właściwym terytorialnie kolegium sądu apelacyjnego, które jest także zobowiązane do przedstawienia wyników analizy oświadczeń sędziów zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji (p.u.s.p.). Kolegium może wezwać danego sędziego do złożenia wyjaśnień, jeśli na tym etapie analiza oświadczenia wskazuje na to, że stan majątku sędziego nie znajduje potwierdzenia w udokumentowanych dochodach (art. 87 § 3 p.u.s.p.). Prezesi sądów apelacyjnych składają natomiast oświadczenie o stanie majątkowym Krajowej Radzie Sądownictwa, która dokonuje analizy zawartych w nim danych w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku (art. 87 § 4 p.u.s.p.).

Uprawnienia kontrolne posiadają również organy fiskalne właściwe ze względu na miejsce zamieszkania sędziego, którym przekazywany jest jeden egzemplarz oświadczenia o stanie majątkowym (art. 87 § 8 p.u.s.p.). Właściwy urząd skarbowy jest uprawniony do analizy danych zawartych w oświadczeniu, w tym również do porównania jego treści z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz rocznych zeznań podatkowych (PIT). Jeżeli wynik analizy budzi uzasadnione wątpliwości co do legalności pochodzenia majątku ujawnionego w oświadczeniu, urząd skarbowy kieruje sprawę do właściwego postępowania, prowadzonego na podstawie odrębnych przepisów. Natomiast Pierwszy Prezes SN oraz Prezes NSA składają oświadczenie majątkowe w trybie art. 10 ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090). Oświadczenie to nie jest przekazywane do organów skarbowych, a jego kontroli dokonuje Prezydent RP oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej jako: CBA).

Kontrola oświadczeń majątkowych leży także w kompetencjach Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które przeprowadza pełną i szczegółową kontrolę oświadczeń

w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1900 ze zm.). Należy przy tym podkreślić, że CBA jest służbą specjalną powołaną właśnie do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. W założeniu więc wyspecjalizowany aparat tej instytucji ma pozwalać na ujawnianie i skuteczne ściganie korupcji.

Ponadto, zgodnie z art. 87 § 9 p.u.s.p. oświadczenie majątkowe składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Należy również zauważyć, że sędziowie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, o której mowa w art. 107 p.u.s.p. Jak wynika z wyroku SN z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt II DSS 16/18, „nierzetelne złożenie oświadczenia majątkowego stanowi poważne przewinienie służbowe, godzące w dobro chronione, którym jest wymiar sprawiedliwości, w postaci jawności i przejrzystości sytuacji majątkowej osób pełniących funkcje orzecznicze, będąc przy tym poważnym i rażącym naruszeniem przepisu art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych” (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt SNO 31/07).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kontrola społeczna oświadczeń majątkowych, jaką uzasadniono wprowadzenie zakwestionowanych rozwiązań ustawowych, jest iluzoryczna. Obywatele nie posiadają w rzeczywistości bowiem takiego aparatu kontrolnego i dostępu do informacji jak wskazane wyżej podmioty instytucjonalne, co prowadzić może do w istocie pozornej i błędnej oceny w tym zakresie.

W tym miejscu trzeba również podkreślić, że w przytoczonym wyżej wyroku TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, który odnosił się do upublicznienia danych osobowych oraz majątkowych beneficjentów

rzeczywistych, Trybunał podkreślił, że ewentualne istnienie trudności w dokładnym określeniu przesłanek i warunków, na jakich każda osoba może uzyskać dostęp do informacji o osobach (w tym przypadku beneficjentach rzeczywistych), nie może uzasadniać tego, że prawodawca przewiduje publiczny dostęp do tych informacji. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości UE, konieczności takiej ingerencji nie uzasadnia również okoliczność że „publiczny dostęp do informacji o osobach (tu: beneficjentach rzeczywistych) umożliwia zwiększoną kontrolę informacji przez społeczeństwo obywatelskie”, gdyż „zarówno prasa, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające związek z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i ich zwalczaniem mają uzasadniony interes w dostępie do informacji o beneficjentach rzeczywistych”.

3.9. Warunek proporcjonalności *sensu stricto* ograniczeń wolności i praw jednostki należy natomiast uznać za spełniony, jeśli efekty regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Oznacza to konieczność przeprowadzenia ważenia wartości, której ochrona jest celem regulacji oraz wartości, która jest chroniona przez ograniczoną wolność lub prawo przy jednoczesnym uwzględnieniu konkretnego kontekstu, w którym dokonywane jest ważenie.

W ocenie Rzecznika prawnie uzasadniony cel, jakim jest realizacja strategii antykorupcyjnej państwa w odniesieniu do obowiązku jawności oświadczeń majątkowych sędziów, może być osiągnięty na dotychczasowych zasadach, które przewidują odpowiednie mechanizmy kontrolne realizowane przez wyspecjalizowane podmioty, bez konieczności publicznego ujawniania tych oświadczeń. Co ważne, przyjęte rozwiązanie ustawowe nie przyniosło także zapowiadanych efektów wzrostu zaufania społeczeństwa do pracy sądów (dane CBOS wykazują taki sam poziom zaufania obywateli do funkcjonowania sądów). Zakwestionowane regulacje prowadzą natomiast do udostępnienia szczegółowych danych majątkowych sędziów w Internecie,

a zatem w praktyce nieograniczonej liczbie osób. Poważne potencjalne konsekwencje udostępniania danych osobowych, wynikające z ewentualnego niewłaściwego ich wykorzystania, powoduje zaś fakt, jak wskazywał w swoim orzecznictwie TSUE, że „po ich publicznym udostępnieniu dane te mogą być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a w przypadku takiego kolejnego przetwarzania trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem” (zob. wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20). Ponadto, udostępnienie danych osobowych sędziów może narażać sędziów na przykład „na ryzyko niezasłużonej stygmatyzacji, wpływając w nieuzasadniony sposób na ich postrzeganie zarówno przez jednostki, jak i przez ogół społeczeństwa, a także na ryzyko niesłusznego utrudnienia rozwoju ich kariery” (wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21). Takie zagrożenie, związane z niewłaściwym wykorzystaniem danych majątkowych sędziego, stanowi dodatkowe niebezpieczeństwo dla niezawisłości sędziego (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowane regulacje w nieproporcjonalny sposób ingerują więc w prawo do ochrony prywatności i danych osobowych sędziego. Co istotne, mechanizm przewidziany ustawowo, mający na celu ochronę prywatności sędziego nie jest w pełni efektywny i w konsekwencji prowadzi do dalszych naruszeń praw sędziów, takich jak np. prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Uwzględnienie wniosku sędziego o objęcie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych zależy bowiem od uznaniowej decyzji podmiotu przyjmującego oświadczenie, a odwołanie od decyzji nie przysługuje (art. 87 § 6 p.u.s.p.). Dodatkowo, nawet jeśli wniosek sędziego w tym zakresie zostałby uwzględniony, to decyzja ta może zostać podważona przez Ministra Sprawiedliwości, a zatem przez organ władzy wykonawczej, co budzi dalsze wątpliwości

z perspektywy konstytucyjnego wyodrębnienia i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP).

Należy przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 41/02 – w którym stwierdził nieproporcjonalność ingerencji w prawo do prywatności przez przepisy prawa podatkowego zobowiązujące do złożenia powszechnych deklaracji majątkowych – wskazywał, że „zasada proporcjonalności (...) wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby wkroczenie w prywatność (naruszenie autonomii informacyjnej) mogło być uznane za konstytucyjne – wkroczenie musi być „niezbędne” („konieczne”) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki. Nie wystarczy, aby deklaracje majątkowe (z art. 18 ustawy abolicyjnej) „sprzyjały tym celom”, aby „ułatwiały ich osiągnięcie” albo „były wygodne” dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów (por. niżej, pkt 29-35, 38-40); – wkroczenie musi (jeśli pomyślnie przejdzie testy oceny wskazane w poprzednich punktach) być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. Deklaracje majątkowe (takie, jak kontrolowane) warunku tego nie spełniają”.

W wyroku z dnia 11 maja 2007 r. o sygn. akt K 2/07 Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii publikacji w BIP oświadczeń lustracyjnych, wskazywał, że „nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) publikowanie oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej IPN w formie elektronicznej, z natury rzeczy w dzisiejszych warunkach powszechnie dostępnej”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowany przepis regulujący taki obowiązek jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał wskazał także, że „państwo może zbierać, gromadzić, a także – co szczególnie istotne w wypadku materii objętej niniejszym postępowaniem – udostępniać (bo pozyskiwanie i częściowo gromadzenie

nastąpiło przed laty, pod rządami państwa totalitarnego) – tylko te informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zaś jednostka po pierwsze ma prawo do ochrony prawnej swego życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także do prostowania informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Te dwa standardy konstytucyjne wiążą także w postępowaniu lustracyjnym. Dlatego cel postępowania lustracyjnego musi pozostawać w proporcji do zastosowanych środków ujawniania informacji”.

Należy również zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości UE w powołanym już wyżej wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., w sprawie C-204/21, dotyczącej obowiązku złożenia i udostępnienia w postaci elektronicznej oświadczeń sędziów o przynależności do zrzeszeń, odnosząc się do wyważenia ingerencji w prawo do ochrony prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych, ze znaczeniem celu leżącego w interesie ogólnym polegającego na neutralności politycznej i bezstronności sędziów oraz zaufania jednostek do ich bezstronności, stwierdził, że „biorąc pod uwagę przywołany już ogólny i szczególny kontekst krajowy, w który wpisują się zakwestionowane przepisy krajowe, oraz szczególnie poważne konsekwencje, jakie mogą wypływać z tych przepisów krajowych dla zainteresowanych sędziów, rezultat wyważenia między ingerencją wynikającą z udostępnienia odnośnych danych osobowych w postaci elektronicznej a deklarowanym celem interesu ogólnego nie jest zbalansowany. W porównaniu ze status *quo ante* wynikającym z wcześniej obowiązujących krajowych ram prawnych udostępnienie w postaci elektronicznej danych osobowych, o których mowa, stanowi bowiem potencjalnie istotną ingerencję w prawa podstawowe zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, przy czym ingerencja ta nie może być w niniejszym przypadku usprawiedliwiona ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby być jej efektem w zakresie zapobiegania konfliktom interesów w przypadku sędziów i zwiększenia zaufania do bezstronności tych ostatnich”.

W tym miejscu należy również ponownie wskazać na wyrok TSUE z dnia z dnia 22 listopada 2022 r., dotyczący ujawnienia danych majątkowych beneficjentów rzeczywistych, w którym Trybunał stwierdził, że „o ile, ze względu na swoje znaczenie, cel, tj. interes ogólny polegający na zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu] (...), może uzasadniać ingerencje, nawet istotne, w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 karty, o tyle nie zmienia to faktu, że z jednej strony zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu należy przede wszystkim do kompetencji władz publicznych oraz podmiotów takich jak instytucje kredytowe lub finansowe, które ze względu na swoją działalność podlegają szczególnym obowiązkom w tym zakresie”. Zdaniem Trybunału, „system wprowadzony przez (...) ostatnią dyrektywę, przewidujący publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty, które nie może zostać zrekompensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wynikać z tego ostatniego systemu w porównaniu z pierwszym (tj. wykazaniem się przesłanką uzasadnionego interesu), w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (...). W świetle przytoczonego w wyroku orzecznictwa i okoliczności sprawy Trybunał stwierdził, że nie można uznać, że ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty, wynikająca z publicznego dostępu do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, jest ograniczona do tego, co ściśle konieczne”.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęcie zakwestionowanych regulacji ustawowych przewidujących jawność i powszechną dostępność oświadczeń majątkowych sędziów stanowi naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w zakresie ograniczania autonomii informacyjnej sędziów i poszanowania ich sfery prywatnej. W ocenie Rzecznika zaskarżone przepisy nie tylko nie przyczyniają się do skuteczniejszej walki z korupcją, ale jednocześnie nie służą budowaniu kultury prawnej oraz wzmocnieniu społecznej



pozycji sędziego, a także nie przyczyniają do budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. Co istotne, brak skutecznego mechanizmu ochrony prywatności w przypadku zagrożenia dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych wskazuje na arbitralność ingerencji w prawa sędziego. Zakwestionowane regulacje należy więc uznać za nadmiernie ingerujące w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego sędziego i ochrony danych osobowych co powoduje niezgodność tych regulacji z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

#### **4. Ocena proporcjonalności naruszenia prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i danych osobowych małżonków sędziów.**

4.1. Jak już wyżej wskazywano (pkt 3.3. uzasadnienia), zakres oświadczeń majątkowych wynikający z art. 87 § 1 p.u.s.p. jest bardzo szeroki i uwzględnia informacje majątkowe objęte małżeńską wspólnością majątkową. Tym samym ujawnienie majątku sędziego oznaczać będzie konieczność ujawnienia majątku małżonka – osoby prywatnej, niebędącej osobą pełniącą funkcji publicznej. Zakwestionowane przepisy przewidujące jawność oświadczeń majątkowych poprzez ich publikacje w BIP prowadzą zatem do naruszenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych małżonka sędziego. Ingerencja ta, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, również nie spełnia wymogu proporcjonalności.

4.2. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny. Kwestia ta została poruszona w wyroku TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03, w którym Trybunał zaznaczył, że »samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza,

jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem). Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości – pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód, czy – przeciwnie – zamiar zawarcia związku małżeńskiego). Podawanie do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy może więc naruszać prywatność osób niepełniących funkcji publicznych« (...). Co prawda, w powoływanym wyroku o sygn. akt K 20/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wprowadzony kwestionowanymi przepisami obowiązek składania oświadczeń i informowania o sytuacji małżonka funkcjonariusza mieści się w granicach zasady proporcjonalności i nie narusza powołanych przez Rzecznika przepisów Konstytucji” (tj. art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) jednakże należy zwrócić uwagę, że badane przez Trybunał regulacje odnosiły się do małżonka funkcjonariusza samorządowego, których status prawny jest odmienny niż sędziego.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 59320/00, *Caroline von Hannover przeciwko Niemcom*, wskazał, że każdej osobie, nawet publicznie znanej, należy zapewnić możliwość uprawnionego oczekiwania ochrony i poszanowania jej życia prywatnego. Trybunał wskazywał, że Konwencja ma gwarantować prawa praktyczne i rzeczywiste, a nie teoretyczne lub iluzoryczne. Trybunał nie mógł więc zgodzić się z interpretacją sądów niemieckich ustawy o prawach autorskich opisujących osobę jako wybitną osobistość współczesnego społeczeństwa. Definicja ta bardzo

ogranicza ochronę życia prywatnego i prawa do kontroli posługiwania się wizerunkiem. Może być ewentualnie przydatna wobec polityków pełniących funkcje oficjalne, ale nieuzasadniona wobec osoby prywatnej budzącej zainteresowanie społeczeństwa i prasy wyłącznie z powodu przynależności do rodziny panującej, niepełniającej jednak żadnej oficjalnej funkcji.

4.3. Mając powyższe na uwadze, odnosząc się do oceny proporcjonalności ograniczenia prawa do ochrony życia prywatnego i danych osobowych małżonka sędziego, należy wskazać, że polski ustawodawca w żaden sposób nie uzasadnił celu w jakim wprowadził zakwestionowane regulacje naruszające prawo do poszanowania życia prywatnego małżonków sędziów, przyjęć zatem należy wskazywane przez ustawodawcę ogólne cele antykorupcyjne ustawy. Należy stwierdzić, że obowiązek ujawnienia majątku małżonka osoby pełniące funkcje publiczne nie stanowi właściwego i dostatecznie skutecznego środka do zgodnych z prawem zachowań i nie zapewni uczciwości funkcjonariuszy publicznych. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 20/03, „praktyka życia publicznego w Polsce dowodzi, że upublicznianie zachowań nieetycznych, a nawet niezgodnych z prawem, raczej nie wpływa na ich ograniczenie”. Aktualne dane dotyczące oceny społecznej działalności sądów potwierdzają natomiast, że przeprowadzone przez ustawodawcę reformy nie wzmocniły zaufania społeczeństwa wobec sędziów (dane CBOS: III 2016 r.: 29% pozytywnie ocenia pracę sądów, 46% negatywnie, III 2023 r. - 29% pozytywnie, 46% negatywnie).

Wątpliwości budzi również konieczność przyjętego rozwiązania ustawowego. W Opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z dnia 9 listopada 2018 r. (CCJE) nr 21 (2018) w sprawie zapobiegania korupcji wśród sędziów wskazywano, że „nawet w państwach, w których istnieje system oświadczeń majątkowych, należy zawsze zwracać należytą uwagę na proporcjonalność szczegółów odnośnej regulacji.

Ujawnienie danych zainteresowanym spoza wymiaru sprawiedliwości powinno być dokonywane tylko na żądanie i tylko wtedy, gdy uzasadniony interes zostanie wiarygodnie wykazany. Informacje poufne nigdy nie powinny być ujawnione, a prywatność osób trzecich takich jak członek rodziny powinna być chroniona w jeszcze większym stopniu niż prywatność sędziów”.

Trzeba również zwrócić uwagę na rekomendacje grupy GRECO Rady Europy (*Group of States against Corruption* – Grupa Państw Przeciwko Korupcji), która w trakcie czwartej rundy zajmowała się zapobieganiem korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Efektem pracy grupy w odniesieniu do Polski jest odpowiedni raport, opublikowany w dniu 25 stycznia 2013 r.<sup>2</sup> Oceniono w nim m.in. polskie regulacje prawne związane ze składaniem przez sędziów oświadczeń majątkowych (punkty 140–143 raportu). Z raportu GRECO wynika, w przeciwieństwie do przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, że po pierwsze, prymat powinna mieć właściwa ochrona prywatności sędziów i ich rodzin. Po drugie, na zasadzie wyjątku władze polskie mogą rozważyć ujawnienie jedynie wybranych danych z oświadczeń sędziowskich (nie zaś ich całości). Po trzecie, informacje dotyczące rodziny sędziego zasadniczo nie powinny być publicznie dostępne. Po czwarte, rozwiązanie takie może być wprowadzone tymczasowo, dla, jak zakłada GRECO, wzmocnienia zaufania do sędziów.

Upublicznienie informacji dotyczących majątku sędziego, obejmującego również majątek małżonka sędziego (w tym szczegółowe dane dotyczące nieruchomości, ruchomości, dochodów czy zobowiązań) wiąże się zaś z udostępnieniem ich na szeroką skalę nieograniczonemu kręgowi osób. Niewątpliwie stanowi to wyższe zagrożenie dla bezpieczeństwa zarówno sędziów, jak i ich rodzin. Istotne jest również to, że środek w postaci wniosku o objęcie oświadczenia klauzulą tajności „zastrzeżone”, przewidziany

---

<sup>2</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/poland>

w art. 87 § 6 zd. 2 p.u.s.p., mający służyć ochronie sędziego i jego najbliższych, podlega dyskrecjonalnej decyzji podmiotu przyjmującego oświadczenie i nie podlega zaskarżeniu do sądu. Jak wskazano wyżej, decyzja taka może być też podważona przez Ministra Sprawiedliwości. Taki mechanizm nie gwarantuje więc właściwej ochrony w przypadku wystąpienia zagrożenia dla sędziego i jego członków rodziny, a świadczy o nadmiernej ingerencji w prawo do prywatności (art. 47, art. 51 ust. 2 Konstytucji w zw. art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 18 Konstytucji RP).

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowane regulacje ustawowe prowadzą do naruszenia art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

(-) Marcin Wiącek

(podpis na oryginale)