



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 grudnia 2025 r.

Pozycja 118

WYROK

z dnia 2 grudnia 2025 r.

Sygn. akt K 2/23

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 27 listopada 2025 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

I.

- 1) art. 87 § 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.),
- 2) art. 106zg § 1 w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 3) art. 8 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137, ze zm.) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 4) art. 28 § 5 i 5a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1754, ze zm.),
- 5) art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, ze zm.) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 6) art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422)
– z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

II.

- 1) art. 87 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 2) art. 106zg § 1 w związku z art. 87 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 3) art. 8 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.3 w związku z art. 87 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 4) art. 28 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.4,

- 5) art. 45 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.5 w związku z art. 87 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.1,
- 6) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.6
– w zakresie, w jakim nakładają obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym objętym małżeńską wspólnością majątkową, z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji,

o r z e k a:

1) art. 87 § 6 i 6a w związku z art. 106zg § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.),

2) art. 8 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych,

3) art. 28 § 5 i 5a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów woj-skowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1614),

4) art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622) w związku z art. 87 § 6 i 6a ustawy – Prawo o ustroju sądów po-wszechnych,

5) art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422)

– są niezgodne z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 21 grudnia 2022 r. (data wpływu) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca lub Pierwszy Prezes SN) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących obowiązku składania i ujawniania oświadczeń majątkowych przez sędziów i asesorów sądowych. Zarzucił im naruszenie art. 47 Konstytucji (prawo do prywatności), art. 51 ust. 2 Konstytucji (autonomia informacyjna), art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności) oraz art. 18 Konstytucji (ochrona małżeństwa i rodziny). Wniosek ten zapoczątkował postępowanie w sprawie o sygn. K 2/23 i zarysował dwie główne płaszczyzny kontroli: po pierwsze – konstytucyjność zasady powszechnej jawności oświadczeń majątkowych sędziów i asesorów, po drugie – konstytucyjność obowiązku ujawniania w tych oświadczeniach składników majątku objętych małżeńską wspólnością majątkową.

Wnioskodawca przypomniał, że przed nowelizacją z 30 listopada 2016 r. informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych sędziów stanowiły najpierw tajemnicę służbową, a od 2010 r. – tajemnicę prawnie chronioną, podlegającą ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Ujawnienie danych z oświadczeń było możliwe je-

dynie wyjątkowo – za pisemną zgodą sędziego albo w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na mocy decyzji podmiotu uprawnionego do odebrania oświadczenia. Nowelizacja z 2016 r. wprowadziła zasadniczy zwrot: ustanowiła ogólną zasadę jawności oświadczeń majątkowych oraz obowiązek ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W efekcie wyjątek (jawność) stał się zasadą, a objęcie informacji ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych wymaga obecnie wniosku sędziego i spełnienia dodatkowych przesłanek, przy czym Minister Sprawiedliwości otrzymał kompetencję do zniesienia nadanej klauzuli „zastrzeżone” w odniesieniu do oświadczeń sędziów.

W ocenie wnioskodawcy tak ukształtowany model oznacza bardzo daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej sędziów. Publikacja oświadczeń w BIP powoduje bowiem, że szczegółowy obraz sytuacji majątkowej sędziego staje się powszechnie dostępny w Internecie, w praktyce dla nieograniczonej liczby osób, a dane mogą być wielokrotnie kopiowane, przetwarzane i wykorzystywane w oderwaniu od celu, w jakim je zebrano. Zdaniem wnioskodawcy prowadzi to do faktycznego pozbawienia sędziego możliwości sprawowania realnej kontroli nad informacjami o jego sytuacji majątkowej, co pozostaje w sprzeczności z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, a także nie spełnia wymogu konieczności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – skoro wcześniej istniały i nadal istnieją instrumenty pozwalające organom państwa efektywnie kontrolować majątek sędziego bez jego powszechnego ujawniania.

Pierwszy Prezes SN zaakcentował, że choć jawność życia publicznego jest wartością konstytucyjną (art. 61 Konstytucji), nie może być pojmowana jako niczym nieograniczone prawo do wglądu w sferę prywatną osób pełniących funkcje publiczne, a tym bardziej – w życie prywatne członków ich rodzin. Odwołał się przy tym do orzecznictwa TK, w szczególności do wyroku z 13 lipca 2004 r. (sygn. K 20/03), podkreślającego konieczność zachowania proporcji między jawnością informacji o osobach pełniących funkcje publiczne a ich prawem do prywatności, oraz do wyroku z 25 listopada 2021 r. (sygn. Kp 2/19), w którym wskazano na konstytucyjne ograniczenia w zakresie rozszerzania obowiązków informacyjnych na osoby niepełniące funkcji publicznych.

Szczególnie krytycznie wnioskodawca ocenił obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych informacji o majątku objętym wspólnością ustawową małżeńską. Podkreślił, że małżonek sędziego nie pełni funkcji publicznej, a jego aktywność zawodowa oraz zarobkowa co do zasady należy do sfery prywatnej. Objęcie majątku wspólnego zakresem oświadczenia oznacza w praktyce wciągnięcie małżonka w reżim jawności właściwy osobom wykonującym funkcje publiczne i *de facto* pozbawia go autonomii informacyjnej w zakresie własnej sytuacji majątkowej. Wnioskodawca uznał, że takie rozwiązanie narusza nie tylko art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, ale także art. 18 Konstytucji, nakazujący państwu szczególną ochronę małżeństwa i rodziny, ponieważ rodzi ryzyko napięć, stygmatyzacji i zaburzenia relacji rodzinnych w sytuacji, gdy część majątku wspólnego ma swoje źródło wyłącznie w aktywności małżonka pozostającego poza sferą funkcji publicznych.

W konsekwencji Pierwszy Prezes SN wniósł o stwierdzenie, że przepisy wprowadzające powszechną jawność oświadczeń majątkowych sędziów i asesorów oraz obejmujące obowiązkiem ujawniania majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową są niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji.

2. W piśmie z 7 lipca 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) przedstawił pisemne uzasadnienie swojego stanowiska w sprawie o sygn. K 2/23. W całości poparł zarzuty sformułowane przez Pierwszego Prezesa SN, uznając, że kwestionowane przepisy naruszają prawo do prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także art. 18 Konstytucji w zakresie ochrony małżeństwa i rodziny. Rzecznik wprost stwierdził, że obo-

wiązek składania oświadczeń majątkowych przez sędziów i asesorów może być sam w sobie uznany za dopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, jednak sposób jego ukształtowania po nowelizacjach z lat 2016-2017 – w szczególności powszechna publikacja oświadczeń w BIP oraz rozszerzenie zakresu ujawnianych informacji – prowadzi do nadmiernej, nieuzasadnionej ingerencji w sferę prywatności.

RPO wskazał, że obecne brzmienie art. 87 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm., dalej: p.u.s.p.) oraz odpowiadających mu regulacji w innych ustawach sądowych powoduje, iż oświadczenie obejmuje zarówno majątek osobisty sędziego, jak i majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową, a formularz oświadczenia – określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości – wymaga ujawnienia bardzo szerokiego katalogu danych o sytuacji majątkowej, w tym informacji o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, ruchomościach o określonej wartości, instrumentach finansowych, udziałach, akcjach, zobowiązaniach, wierzytelnościach i dodatkowych dochodach. Po połączeniu tego z obowiązkiem publikacji oświadczeń w BIP (art. 87 § 6 i 6a p.u.s.p.) powstaje – zdaniem Rzecznika – sytuacja, w której szczegółowe dane majątkowe sędziów i ich gospodarstw domowych stają się powszechnie dostępne w Internecie, co rodzi poważne ryzyko ich wtórnego wykorzystywania oraz trwałej utraty przez zainteresowanych kontroli nad tymi informacjami.

Rzecznik szczególnie mocno zaakcentował problem objęcia jawnością także majątku wspólnego małżonków. Uznał, że w praktyce oznacza to rozszerzenie obowiązków jawnościowych na osobę, która nie pełni żadnej funkcji publicznej. Małżonek sędziego staje się *de facto* podmiotem kontroli publicznej wyłącznie z powodu więzi rodzinnych, niezależnie od tego, czy jego aktywność zawodowa ma jakikolwiek związek z wykonywaniem władzy sędziowskiej. Zdaniem RPO narusza to nie tylko art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, ale również art. 18 Konstytucji, gdyż państwo nie może konstruować rozwiązań, które z samej konstrukcji prawnej czynią członka rodziny osobą „wtórnie upublicznioną”, wyłącznie dlatego, że pozostaje w związku małżeńskim z sędzią.

Istotną część argumentacji Rzecznika stanowią odwołania do standardów ochrony danych osobowych i prywatności wynikających z prawa Unii Europejskiej i systemu Rady Europy. RPO powołał się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności na: wyrok z 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach o sygn. C-37/20 i C-601/20, dotyczący rejestru beneficjentów rzeczywistych, w którym TSUE uznał, że powszechny dostęp do danych w publicznym rejestrze stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawa do prywatności i ochrony danych (art. 7 i art. 8 Karty praw podstawowych); wyrok w sprawie o sygn. C-817/19 (*Ligue des droits humains*), wyrok w sprawie o sygn. C-184/20 oraz w sprawie o sygn. C-140/20, w których podkreślono, że odstępstwa od zasad ochrony danych muszą być ograniczone do tego, co „ściśle konieczne”; oraz wyrok z 5 czerwca 2023 r. w sprawie o sygn. C-204/21 (*Komisja przeciwko Polsce*), w którym stwierdzono, że publiczne udostępnianie w Internecie danych przechowywanych w rejestrze dotyczącym działalności stowarzyszeniowej sędziów stanowi szczególnie poważną ingerencję w ich prawo do prywatności i ochrony danych osobowych, narażając ich m.in. na niezasłużoną stygmatyzację.

RPO odwołał się także do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (dalej: ETPC) podkreślającego specyfikę Internetu jako medium, w którym rozpowszechnianie informacji rodzi znacznie większe ryzyko dla prawa do prywatności niż publikacja w tradycyjnej prasie, oraz do wyroku Wielkiej Izby ETPC z 9 marca 2023 r. w sprawie *L.B. przeciwko Węgrom*, gdzie uznano za nieproporcjonalną ingerencję w art. 8 Konwencji publikację w Internecie listy dłużników podatkowych wraz z adresem zamieszkania. Rzecznik wywiódł z tego, że polskie rozwiązania dotyczące publikacji oświadczeń majątkowych sędziów w BIP, choć formalnie służą celom interesu publicznego, nie respektują wymogu minimalizacji da-

nych i prowadzą do nieuzasadnionego rozszerzenia kręgu odbiorców oraz zakresu ujawnianych informacji.

Uzupełniając Rzecznik powołał się na standardy Rady Europy, w tym na opinię Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 21 (2018), w której wskazano, że systemy oświadczeń majątkowych sędziów powinny być projektowane w sposób zapewniający możliwie najwyższą ochronę prywatności sędziów i ich rodzin, a dostęp do szczegółowych danych majątkowych dla podmiotów spoza wymiaru sprawiedliwości powinien być z reguły ograniczony do sytuacji, w których wykażą one uzasadniony interes. RPO powołał także raporty GRECO, zwracające uwagę na konieczność wyważenia pomiędzy transparentnością a ochroną życia prywatnego.

W konkluzji RPO stwierdził, że zakwestionowane przepisy prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do prywatności i autonomii informacyjnej sędziów oraz ich rodzin, a także naruszają konstytucyjną ochronę rodziny. Zdaniem Rzecznika realizacja celów antykorupcyjnych i zwiększenie zaufania do sądów mogą być zapewnione za pomocą mniej dolegliwych środków, w szczególności przez utrzymanie niejawnego modelu oświadczeń przy wzmocnieniu mechanizmów kontroli instytucjonalnej, bez publicznej publikacji szczegółowych danych w BIP. Dlatego wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji.

3. W dniu 6 kwietnia 2023 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator lub PG) przedstawił swoje stanowisko w sprawie o sygn. K 2/23. Po analizie zakwestionowanych przepisów ustaw regulujących obowiązek składania i ujawniania oświadczeń majątkowych przez sędziów i asesorów sądowych wniósł o stwierdzenie ich zgodności z Konstytucją. Podkreślił, że jawność oświadczeń majątkowych sędziów stanowi istotny element realizacji konstytucyjnej zasady przejrzystości życia publicznego oraz prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej i osobach pełniących funkcje publiczne (art. 61 Konstytucji). Sędziowie, jako osoby sprawujące władzę sądowniczą w imieniu Rzeczypospolitej, należą – zdaniem PG – do kategorii funkcjonariuszy, wobec których społecznie uzasadnione jest stosowanie podwyższonych standardów transparentności, w tym w odniesieniu do ich sytuacji majątkowej.

Prokurator zaakcentował, że pełnienie funkcji publicznej wiąże się z koniecznością znoszenia dalej idących ograniczeń w sferze prywatności niż w przypadku osób niepełniących takich funkcji. W odniesieniu do sędziów, na których ciąży szczególny wymóg niezawisłości i bezstronności, jawność oświadczeń majątkowych ma służyć budowaniu zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości, eliminowaniu nieuzasadnionych podejrzeń co do pochodzenia ich majątku oraz umożliwieniu realnej społecznej kontroli jednej z władz państwowych. W tym kontekście PG uznał, że kwestionowane przepisy nie stanowią nieuzasadnionej ingerencji w prawo do prywatności sędziów, lecz wyraz zwiększonej odpowiedzialności osób pełniących funkcje publiczne.

Odpowiadając na zarzuty naruszenia art. 47 i art. 51 Konstytucji, Prokurator wskazał, że prawa do prywatności i autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego i mogą być ograniczane, jeżeli spełnione są przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji: ograniczenie jest przewidziane w ustawie, służy ochronie wartości konstytucyjnych i nie narusza istoty danego prawa. Jego zdaniem w przypadku obowiązku publikacji oświadczeń majątkowych sędziów przesłanki te zostały spełnione. Po pierwsze, obowiązek wynika wprost z przepisów ustawowych. Po drugie, służy realizacji ważnego interesu publicznego – przejrzystości życia publicznego, przeciwdziałaniu korupcji i ochronie zaufania obywateli do sądów. Po trzecie, ingerencja w prywatność nie przekracza tego, co konieczne, ponieważ ustawodawca przewidział wyłączenie z jawności części danych, które mogłyby naruszać bezpieczeństwo osobiste sędziego lub jego rodziny (dane adresowe, informacje o miejscu położenia nieruchomości,

dane umożliwiające identyfikację ruchomości). W ocenie PG oznacza to, że doszło do wyważenia wartości: jawność oświadczeń nie ma charakteru absolutnego, lecz jest korygowana względami bezpieczeństwa.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących obowiązku wykazania w oświadczeniu majątkowym składników majątku objętych ustawową wspólnością małżeńską, PG wskazał, że w tym ustroju majątkowym majątek wspólny należy jednocześnie do obojga małżonków, a uzyskiwane w jego ramach korzyści określają rzeczywistą sytuację ekonomiczną zarówno sędziego, jak i jego współmałżonka. W tej perspektywie – zdaniem Prokuratora – nie sposób sensownie oddzielić majątku „sędziego” od majątku wspólnego małżonków. Gdyby zakres oświadczenia ograniczyć jedynie do majątku osobistego, powstałaby łatwa do wykorzystania luka umożliwiająca obchodzenie obowiązków jawnościowych przez przenoszenie składników majątku na współmałżonka albo gromadzenie majątku niemal wyłącznie w ramach wspólności.

Prokurator podniósł także argument związany z zasadą równości. Zwrócił uwagę, że w polskim systemie prawnym ustrojowa wspólność majątkowa jest typowym ustrojem majątkowym małżeńskim, a znaczna część sędziów pozostaje w małżeństwie przez znaczną część życia zawodowego. Gdyby wyłączyć obowiązek ujawniania majątku wspólnego, oświadczenia składane przez sędziów pozostających w małżeństwie często nie odzwierciedlałyby realnej skali ich sytuacji majątkowej, podczas gdy sędziowie niepozostający w związkach małżeńskich ujawnialiby cały swój majątek. Skutkowałoby to – w ocenie PG – nierównomiernym rozłożeniem ciężaru jawności pomiędzy poszczególne grupy sędziów ze względu na ich stan cywilny i mogłoby prowadzić do naruszenia zasady równości w jej wymiarze materialnym.

PG odwołał się również do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym do wyroku z 20 marca 2006 r. (sygn. K 17/05), w którym TK wskazał, że prawo do informacji publicznej może obejmować także dane o sytuacji majątkowej funkcjonariuszy publicznych, o ile pozostają one w funkcjonalnym związku z pełnioną funkcją i służą transparentności życia publicznego. Przywołał nadto wyrok TK z 25 listopada 2021 r. (sygn. Kp 2/19), wskazując, że nie można go interpretować jako ustanawiającego absolutny zakaz jakichkolwiek obowiązków informacyjnych dotyczących osób niepełniących funkcji publicznych, jeżeli obowiązki te są pochodną kontroli transparentności osób publicznych.

W konsekwencji PG uznał, że przepisy nakazujące publikację oświadczeń majątkowych sędziów w BIP oraz obejmujące zakresem tych oświadczeń majątek wspólny małżonków spełniają wymogi art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie naruszają istoty prawa do prywatności i autonomii informacyjnej sędziów i ich rodzin, a jednocześnie realizują konstytucyjny obowiązek zapewnienia przejrzystości życia publicznego oraz ochrony zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Wniósł zatem o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo prawidłowego wezwania, nie przedstawił stanowiska w niniejszej sprawie do dnia wydania wyroku.

5. Pismem z 4 listopada 2025 r. (data wpływu do Trybunału) Rzecznik Praw Obywatelskich cofnął zgłoszenie udziału w postępowaniu wraz ze złożonym uprzednio stanowiskiem.

II

Na rozprawie 27 listopada 2025 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał wniosek w całości, w tym wskazane w *petitum* – w punktach I i II – wzorce kontroli konstytucyjnej: art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji.

Przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował ponadto sformułowanie wniosku, i przedstawił pod rozagę Trybunału możliwość rozpatrywania zarzutów także w perspektywie art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji – w zakresie, w jakim kwestionowane przepisy przyznają Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do zniesienia klauzuli tajności, o której mowa w art. 87 § 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, oraz w odpowiadających mu co do treści regulacjach pozostałych ustaw ustrojowych wymienionych w *petitum*.

Odpowiadając na pytanie sędziego sprawozdawcy, przedstawiciel wnioskodawcy oświadczył, że nie kwestionuje kognicji Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania niniejszej sprawy oraz że – w jego ocenie – rozstrzygnięcie zarzutów objętych punktem I *petitum* wniosku w przeważającym stopniu determinuje wynik oceny konstytucyjności regulacji wskazanych w punkcie II *petitum* (dotyczących jawności oświadczeń majątkowych).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku i zakres kontroli.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są przepisy regulujące jawność i powszechną dostępność oświadczeń majątkowych sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, SN i TK oraz asesorów sądowych, a także sam obowiązek składania oświadczeń w zakresie obejmującym małżeńską wspólność majątkową.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

1) art. 87 § 1, 6 i 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.; dalej: p.u.s.p.):

„§ 1. 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, 825, 1723 i 1941) 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 zł.”,

„§ 6. Informacje zawarte w oświadczeniu, o którym mowa w § 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, dy-

rektora 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, 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 § 1, 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”.

„§ 6a. 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), nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku”.

2) art. 106zg § 1 p.u.s.p.:

„§ 1. Do asesorów sądowych stosuje się odpowiednio przepisy art. 47b § 4-6, art. 67, art. 75b, art. 82, art. 83a, art. 85-90, art. 92 § 3-6, art. 95 i art. 97”.

3) art. 8 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267, ze zm.):

„§ 1. Oświadczenie o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334), sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego - Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analizy danych zawartych w oświadczeniu o stanie majątkowym dokonuje kolegium właściwego sądu administracyjnego”.

4) art. 28 § 1, 5 i 5a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojewódzkich (Dz. U. z 2025 r. poz. 1614):

„§ 1. Sędziowie 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 2022 r. poz. 1500, 1488 i 1933) 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;
- 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 zł.”,

„§ 5. Informacje zawarte w oświadczeniu, o którym mowa w § 1, są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości sędziego. Na wniosek sędziego, 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 2019 r. poz. 742 oraz z 2022 r. poz. 655 i 1933), jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla sędziego lub osób dla niego najbliższych. Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia tej klauzuli. W stosunku do tego uprawnienia przepisu art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych nie stosuje się”.

„§ 5a. 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), nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku”.

5) art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622, ze zm.):

„§ 1. Oświadczenie o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych sędzia Sądu Najwyższego składa Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.”

6) art. 14 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422):

„1. Sędzia Trybunału jest obowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie to dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową”.

„7. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, jest jawne. Prezes Trybunału publikuje oświadczenia sędziów Trybunału, w tym oświadczenie złożone przez siebie, w Biuletynie Informacji Publicznej Trybunału Konstytucyjnego co roku do dnia 30 czerwca”.

2. Kognicja Trybunału.

W pierwszym rzędzie Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie własną kognicję w odniesieniu do zarzutów podniesionych w punkcie I. 6 i II. 6 *petitum* wniosku, a więc odnoszących się do oświadczeń majątkowych sędziów Trybunału stwierdzając brak przeszkód do ich rozpoznania. Konkluzja ta znajduje oparcie w trzech, niżej wskazanych przesłankach normatywno-orzecznich.

Po pierwsze, Konstytucja nie przewiduje żadnego wyłączenia właściwości Trybunału w zakresie oceny zgodności z Konstytucją przepisów regulujących ustrój sądów oraz status sędziów – w tym sędziów Trybunału. Przeciwnie, art. 188 pkt 1 Konstytucji przyznaje Trybunałowi kompetencję do abstrakcyjnej kontroli wszystkich aktów normatywnych, zaś art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji legitymuje Pierwszego Prezesa SN do wszczęcia takiej kontroli. Skoro przedmiotem niniejszej sprawy są normy generalno-abstrakcyjne, a nie indywidualne rozstrzygnięcia, mieści się ona w klasycznym modelu kognicji TK.

Po drugie, dopuszczalność kognicji Trybunału w sprawach odnoszących się do własnego ustroju, organizacji i statusu sędziów TK potwierdza stabilna praktyka orzecznicza. Trybunał wielokrotnie badał akty normatywne kształtujące jego organizację, tryb postępowania

nia i status sędziów, co dowodzi, że sama okoliczność, iż kontrolowane normy dotyczą sądu konstytucyjnego i jego składu, nie wyłącza kognicji TK.

W tym kontekście należy wskazać w szczególności wyroki z: 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31; 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, OTK ZU A/2018, poz. 32; 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16, OTK ZU A/2018, poz. 33; 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79; 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9; 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23, OTK ZU A/2023, poz. 80; 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65; oraz 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24, OTK ZU A/2025, poz. 82. Każde z tych rozstrzygnięć – co najmniej w części – dotyczyło regulacji prawnych kształtujących ustrój lub funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego bądź status jego sędziów i potwierdza ugruntowaną w orzecznictwie ocenę, że kontrola tego rodzaju regulacji mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Po trzecie - Trybunał orzeka o abstrakcyjnej zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a skutki takich orzeczeń mają charakter *erga omnes* i objęte są konstytucyjnymi regułami temporalnymi (*ex tunc* lub *ex nunc* – zgodnie z Konstytucją i ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). W tego rodzaju postępowaniu nie rozstrzyga się „sprawy własnej sędziów”, lecz sprawę publiczną – konstytucyjną ocenę prawa powszechnie obowiązującego. Stąd też, zasada *nemo iudex in causa sua* uznawana powszechnie za standard sędziowskiej bezstronności musi być postrzegana wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego w perspektywie charakteru trybunalskich orzeczeń. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który nie jest sądem faktów, lecz sądem prawa nie są rozstrzygane sprawy o charakterze indywidualnym i osobistym, lecz zgodność aktów normatywnych z Konstytucją. Zatem z istoty rzeczy żadna sprawa rozpatrywana w trybie kontroli abstrakcyjnej nie rozstrzyga o osobistych interesach sędziego Trybunału Konstytucyjnego, chociaż normy o jakich Trybunał rozstrzyga zazwyczaj dotyczą również sędziów jako obywateli, a przez to adresatów norm (por. wspomniany wyrok TK o sygn. Kp 3/24 i cyt. tam orzecznictwo).

Po czwarte - problem konstytucyjny rozstrzygany w niniejszej sprawie dotyczy szerokiej grupy sędziów oraz asesorów sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Z uwagi na podobieństwo problematyki konstytucyjnej przedmiot kontroli obejmuje również stosunkowo niewielką grupę sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego rodzić będzie skutki wobec wszystkich adresatów normy będącej przedmiotem kontroli. Żaden z uczestników postępowania nie zgłosił zastrzeżeń w przedmiocie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. Tło normatywne, ewolucja regulacji i *ratio legis*.

Trybunał stwierdza, że zakwestionowane przepisy wpisują się w ewolucję systemu oświadczeń majątkowych sędziów w Polsce. Począwszy od 2001 r., oświadczenia miały charakter niejawni: składano je prezesowi sądu (lub innemu uprawnionemu organowi), który był uprawniony do ich analizy oraz – wyjątkowo – do udostępnienia, z reguły za zgodą składającego bądź w oparciu o szczególną decyzję organu. Konstrukcja ta (tajność jako reguła) chroniła prywatność sędziego i jego rodziny, przy jednoczesnym umożliwieniu instytucjonalnej kontroli antykorupcyjnej.

Zasadniczy przełom wprowadziła ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103), która – po upływie 14-dniowej *vacatio legis* – weszła w życie 6 stycznia 2017 r. Tą nowelizacją do art. 87 p.u.s.p. wprowadzono m.in. § 6 (jawność informacji z oświadczenia, z określonymi wyłączeniami) oraz § 6a (obowiązek udostępnienia jawnych informacji w BIP do dnia 30 czerwca każdego roku). W konsekwencji jawność stała się regułą, a tajność – wyjątkiem

(z wyłączeniem m.in. danych adresowych i informacji umożliwiających identyfikację konkretnych ruchomości czy położenia nieruchomości).

Przed nowelizacjami z lat 2016-2017 obowiązujący model miał charakter wewnętrzny: oświadczenia służyły przede wszystkim pracy przełożonych i organów kontrolnych, jako narzędzie kontroli antykorupcyjnej oraz oceny etyczno-dyscyplinarnej. Jawność stanowiła wyjątek, reglamentowany i warunkowany, co realizowało *ratio legis* w postaci wyważenia między przejrzystością życia publicznego a ochroną prywatności i autonomii informacyjnej jednostki. Linia orzecnicza TK (m.in. wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30) akcentowała, że obowiązek oświadczeniowy osób pełniących funkcje publiczne co do zasady jest dopuszczalny konstytucyjnie, o ile ingerencja w prywatność nie jest nadmierna i spełnia wymóg proporcjonalności.

Istotne przekształcenie tego modelu nastąpiło ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452), która rozszerzyła zakres treściowy oświadczeń: obok nieruchomości i praw do nich przewidziano obowiązek ujawniania m.in. rzeczy ruchomych o wyższej wartości jednostkowej, udziałów i akcji, innych instrumentów finansowych, wierzytelności, zobowiązań, szczególnie dotyczących kredytów i wierzycieli. W efekcie doszło do sprzężenia dwóch zmian: (i) szerokiej jawności internetowej (BIP), oraz znaczącego zwiększenia katalogu ujawnianych danych. Instytucja oświadczeń majątkowych z narzędzia kontroli instytucjonalnej przesunęła się w stronę mechanizmu powszechnej ekspozycji elementów życia prywatnego sędziego i – pośrednio – jego rodziny.

Ratio legis wskazywane przez projektodawcę polegało na zwiększeniu przejrzystości życia publicznego i budowie zaufania do sądów oraz na zrównaniu standardów jawności sędziów ze standardami innych grup pełniących funkcje publiczne (np. parlamentarzystów, prokuratorów). Już na etapie procesu legislacyjnego zwracano jednak uwagę (m.in. w materiałach analitycznych i opiniach), że nie sposób przesądzić pozytywnego wpływu publikacji *on-line* na zaufanie społeczne, a ryzyko dla bezpieczeństwa sędziów – zwłaszcza orzekających w sprawach karnych – jest realne. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie oparte na jawności w BIP z wyjątkami i możliwości utajnienia informacji w wypadkach zagrożenia, co – w ocenie ustawodawcy – miało stanowić wystarczające zabezpieczenie.

4. Dostęp do informacji publicznych.

Art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[o]bywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Kolejne ustępy doprecyzowują, że prawo to obejmuje dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia organów kolegialnych, a ograniczone może być jedynie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób oraz tajemnice ustawowo chronione. Przepis ten pełni szczególną rolę w systemie konstytucyjnym, gdyż gwarantuje obywatelom możliwość sprawowania kontroli nad władzą publiczną i realizacji zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Prawo do informacji publicznej ma charakter instrumentalny – nie jest celem samym w sobie, lecz służy urzeczywistnianiu innych wartości: jawności, przejrzystości i odpowiedzialności władzy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do informacji publicznej należy do fundamentów systemu demokratycznego. W wyroku z 15 października 2009 r. (sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135) Trybunał wskazał, że zasada jawności działania organów władzy publicznej, będąca jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, konkretyzuje się między innymi w prawie dostępu obywateli do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji, które ma na celu społeczną kontrolę władzy publicznej i przeciwdziałanie jej nadużyciom. Na tym tle prawo do informacji może być ujmowane jako instrument wzmacniania zaufania obywateli do państwa i jego instytucji.

W wyroku z 13 lipca 2004 r. (sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63) Trybunał podkreślił, że konstytucyjna ochrona prywatności (art. 47 Konstytucji) i autonomii informacyjnej (art. 51 Konstytucji) wyznacza granice dopuszczalnej jawności, zwłaszcza w odniesieniu do osób trzecich – członków rodzin osób pełniących funkcje publiczne – i że nie istnieje konstytucyjna podstawa nakładania na nie takich samych ciężarów informacyjnych, jakie obciążają same osoby publiczne. Już w ukształtowanej linii orzecniczej, syntetycznie ujętej w wyrokach o sygn. K 17/05 oraz K 26/08, Trybunał wyraźnie zazaczył, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględne: obowiązek udostępniania informacji może być ograniczany ze względu na ochronę innych praw i wolności, w szczególności prywatności oraz tajemnic ustawowo chronionych, przy zachowaniu wymogów art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawo do informacji publicznej obejmuje zatem dwa aspekty. Pierwszy ma wymiar pozytywny – publiczne prawo podmiotowe obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, którego korelatem jest obowiązek tych podmiotów do aktywnego udzielania informacji. Drugi ma wymiar negatywny – granice tego prawa, wyznaczone przez inne wartości konstytucyjne, w tym w szczególności prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji), autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oraz – w szerszym ujęciu systemowym – ochronę życia rodzinnego, zakorzenioną w art. 18 i art. 47 Konstytucji. Mechanizm wyznaczania granic prawa do informacji został *expressis verbis* ujęty w art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz rozwinięty w orzecznictwie Trybunału, zwłaszcza w wyroku o sygn. K 17/05.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał też, że prawo do informacji publicznej nie jest podstawą do zaspokajania niczym nieuzasadnionej „ciekawości” wobec sfery prywatnej osób pełniących funkcje publiczne. Wskazywał, że informacje o działalności takich osób stanowią informację publiczną tylko w takim zakresie, w jakim pozostają w wyraźnym i rzeczywistym związku z pełnieniem funkcji publicznych, natomiast wszelkie działania zmierzające do ujawniania informacji niemających relewantnego związku z wykonywaniem tych funkcji stanowią jedynie przejaw ciekawości, który nie korzysta z ochrony art. 61 Konstytucji. Zakres jawności wyznaczany jest więc funkcjonalnie – obejmuje informacje o działalności organów i o sprawowaniu funkcji publicznych, lecz nie może prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, w szczególności osób trzecich, takich jak członkowie rodzin funkcjonariuszy publicznych (por. wyroki o sygn. K 17/05 oraz K 20/03).

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że art. 61 Konstytucji należy interpretować w ścisłym związku z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz art. 54 Konstytucji (wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji). Jawność życia publicznego pełni funkcję prewencyjną wobec nadużyć władzy i sprzyja transparentności w procesach decyzyjnych. Z tego względu prawo do informacji bywa określane mianem „narzędzia kontroli obywatelskiej” lub „prawa strażniczego”. Na gruncie standardów międzynarodowych prawo do informacji zostało uznane za element wolności słowa w rozumieniu art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w wyroku w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért* przeciwko Węgrom (14 kwietnia 2009 r., skarga nr 37374/05) stwierdził, że organizacje społeczne mają prawo dostępu do informacji publicznych, jeżeli służy to debacie publicznej i kontroli działań władzy. W wyroku *Youth Initiative for Human Rights* przeciwko Serbii (25 czerwca 2013 r., skarga nr 48135/06) ETPC wskazał, że odmowa udzielenia informacji organizacji pozarządowej naruszyła art. 10 Konwencji, ponieważ uniemożliwiła jej

wypełnianie funkcji strażniczej wobec organów państwa. Również prawo Unii Europejskiej akcentuje znaczenie jawności i prawa do informacji. Art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta) przewiduje prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i agencji UE, a zasada transparentności została uznana przez TSUE za jedną z podstawowych zasad funkcjonowania prawa unijnego (por. wyrok TSUE w sprawie *Access Info Europe*, sygn. C-280/11 P z 17 października 2013 r.). Jednocześnie zarówno ETPC, jak i TSUE podkreślają konieczność ważenia jawności z ochroną innych wartości. W wyroku TSUE z 1 lipca 2008 r. w sprawie *Sweden and Turco* (sygn. C-39/05 P i C-52/05 P) Trybunał wskazał, że dostęp do dokumentów instytucji UE może być ograniczony, jeżeli wymaga tego ochrona interesów jednostki, w tym jej prawa do prywatności i danych osobowych.

5. Analiza wzorców kontroli konstytucyjnej.

5.1. Prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji).

Art. 47 Konstytucji stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Przepis ten – zakotwiczony aksjologicznie w art. 30 Konstytucji (godność człowieka) – należy do fundamentalnych gwarancji jednostki i wyznacza szeroki, wielowymiarowy zakres ochrony: obejmuje 1) sferę życia osobistego i rodzinnego, 2) cześć i dobre imię oraz 3) prawo do decydowania o ujawnianiu informacji o sobie (autonomia informacyjna rozumiana w ścisłym powiązaniu z art. 51 Konstytucji). W dorobku Trybunału utrwalone jest, że ochrona prywatności nie jest redukowalna jedynie do sfery intymnej – obejmuje także informacje o osobie, których ujawnienie może wpływać na jej sytuację społeczną, bezpieczeństwo czy relacje rodzinne. Szczególne znaczenie ma tu kolizja z prawem do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji: TK konsekwentnie wskazuje, że jawność życia publicznego nie ma charakteru absolutnego i podlega ważeniu z prawem do prywatności przy zastosowaniu klauzuli proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Por. zwłaszcza wyroki o sygn. K 20/03, oraz o sygn. K 17/05, gdzie Trybunał wyraźnie nakreślił granicę między uprawnioną kontrolą społeczną a „powszechną ciekawością”, podkreślając, że zakres ujawnienia musi pozostawać funkcjonalnie związany z wykonywaniem funkcji publicznej i nie może niweczyć istoty prywatności osób pełniących te funkcje ani – tym bardziej – osób im najbliższych.

Perspektywę tę wzmacnia orzecznictwo dotyczące ochrony danych osobowych i autonomii informacyjnej (art. 51 w związku z art. 47 Konstytucji), w którym Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wymaga, aby ingerencja w sferę prywatności jednostki opierała się na precyzyjnych i kompletnych podstawach ustawowych oraz spełniała konstytucyjny test proporcjonalności (przydatność, konieczność i proporcjonalność sensu stricto – art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ilustruje to m.in. wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80, dotyczący dostępu służb do danych telekomunikacyjnych, w którym Trybunał – odwołując się do art. 47, art. 49 i art. 51 Konstytucji – podkreślił potrzebę ścisłego ograniczenia zakresu danych podlegających przetwarzaniu oraz wprowadzenia efektywnych gwarancji kontrolnych.

W tym samym kierunku zmierza dorobek Trybunału Sprawiedliwości UE. W wyroku Wielkiej Izby z 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach o sygn. C-37/20 i C-601/20 (por. WM i Sovim SA przeciwko Luxembourg Business Registers) TSUE uznał, że wprowadzenie powszechnego, nieograniczonego dostępu on-line do danych o beneficjentach rzeczywistych narusza prawa podstawowe do prywatności i ochrony danych (art. 7 i 8 Karty), gdyż pozbawia jednostkę realnej kontroli nad informacją i nie jest środkiem niezbędnym w demokratycznym państwie – nawet gdy celem jest zwalczanie zjawisk tak doniosłych jak pranie pieniędzy. Wnioski płynące z tego orzeczenia mają charakter ogólny: skala i technika ujawn-

nienia danych (*on-line*) istotnie podnoszą ciężar ingerencji i muszą być proporcjonalnie uzasadnione.

Pomocniczo warto odwołać się do orzecznictwa ETPC, które – interpretując art. 8 Konwencji – dopuszcza w pewnym zakresie obowiązki deklaracyjne osób publicznych, ale wymaga, by ich forma i zakres były proporcjonalne do celu oraz zapewniały ochronę przed nadmierną ekspozycją życia prywatnego. W decyzji z 25 października 2005 r. w sprawie *Wy-pych przeciwko Polsce* Trybunał nie zakwestionował co do zasady obowiązku składania oświadczeń majątkowych, jednocześnie podkreślając, że standard konwencyjny wymaga adekwatności środka do celu i należytej ochrony danych osób niepełniących funkcji publicznych (np. małżonków). To rozumowanie koresponduje z polskim wzorcem konstytucyjnym wprowadzanym z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Tym samym art. 47 Konstytucji należy interpretować szeroko – jako gwarancję ochrony różnorodnych aspektów życia prywatnego, w tym danych majątkowych i finansowych, z jednoczesnym obowiązkiem ustawodawcy, aby wszelkie ograniczenia tej sfery: (1) miały podstawę ustawową, (2) realizowały cel konstytucyjnie legitymowany oraz (3) były konieczne i proporcjonalne *sensu stricto*, z poszanowaniem istoty prawa (art. 31 ust. 3). W wypadku mechanizmów ujawniania danych w Internecie – ze względu na ich skalę, indeksowalność i możliwość wtórnego przetwarzania – wymóg ten ulega zaostrzeniu: to forma ujawnienia w istotnym stopniu determinuje ciężar ingerencji i przesądza o konstytucyjnej ocenie rozwiązania. Tak ujęty standard znajduje oparcie zarówno w utrwalonym orzecznictwie TK dotyczącym ważenia prywatności z prawem do informacji (sygn. K 20/03 i K 17/05), jak i w judykaturze dotyczącej ochrony danych (K 23/11) oraz w najnowszym dorobku TSUE (WM/Sovim – LBR).

5.2. Autonomia informacyjna jednostki (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Art. 51 ust. 2 Konstytucji stanowi, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić ani udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Przepis ten urzeczywistnia konstytucyjną zasadę autonomii informacyjnej jednostki, wyprowadzoną z art. 30 Konstytucji i pozostającą w ścisłym związku z art. 47 Konstytucji. W płaszczyźnie systemowej pełni on wobec art. 47 Konstytucji funkcję przepisu szczególnego: chroni prywatność poprzez ustanowienie materialnych i formalnych warunków przetwarzania danych o osobie przez władze publiczne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest, że normatywna treść art. 51 ust. 2 Konstytucji obejmuje zarazem wymagania legalności, konieczności i proporcjonalności, a także konieczność wprowadzenia rzeczywistych gwarancji kontroli nad danymi. Ingerencja w sferę informacyjną jednostki musi mieć podstawę ustawową sformułowaną w sposób dostatecznie określony, wskazując precyzyjnie kategorie danych, cel i zakres ich przetwarzania, krąg podmiotów uprawnionych oraz mechanizmy nadzoru. Ustawodawca zobowiązany jest wykazać, że przetwarzane są wyłącznie informacje niezbędne do realizacji legitymowanego konstytucyjnie celu, a zastosowany środek jest najmniej dolegliwy z możliwych.

Wzorzec konstytucyjny ukształtowany przez art. 51 ust. 2 Konstytucji pozostaje w relacji komplementarności z art. 61 Konstytucji. Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej ma charakter instrumentalny i nie znosi ochrony danych osobowych ani prywatności osób fizycznych; jego zakres wyznacza związek funkcjonalny z wykonywaniem funkcji publicznych, a ewentualne ujawnienie informacji o osobie musi mieścić się w granicach konieczności i proporcjonalności, nie naruszając istoty prawa do autonomii informacyjnej. W tym ujęciu art. 51 ust. 2 i art. 47 Konstytucji tworzą spójny standard ochrony danych, który – poprzez test z art. 31 ust. 3 Konstytucji – nakazuje każdorazowo wyważać kolidujące wartości i kalibrować środek ingerencji.

Standard ten znajduje potwierdzenie w prawie europejskim. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odczytując art. 7 i art. 8 Karty, uznaje, że generalne i niezróżnicowane gromadzenie lub udostępnianie danych nie spełnia wymogu absolutnej konieczności i wymaga ścisłych gwarancji proceduralnych (por. wyroki z 8 kwietnia 2014 r., C-293/12 i C-594/12, *Digital Rights Ireland*, oraz z 21 grudnia 2016 r., C-203/15 i C-698/15, *Tele2 Sverige/Watson*). Równoległe stanowisko zajmuje ETPC, który – interpretując art. 8 Konwencji – stwierdza, że zarówno niejawne gromadzenie informacji o jednostce, jak i przechowywanie danych osób niewinnych stanowi ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego i podlega rygorystycznemu testowi konieczności w społeczeństwie demokratycznym (por. *Leander przeciwko Szwecji*, wyrok z 26 marca 1987 r.; *S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok Wielkiej Izby z 4 grudnia 2008 r.).

W piśmiennictwie przyjmuje się, że art. 51 ust. 2 statuuje na gruncie polskiej Konstytucji prawo do samostanowienia informacyjnego, wywodzone klasycznie z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec (*Volkszählungsurteil*, 1983). Podkreśla się konieczność ścisłej określoności regulacji, zasady minimalizacji danych oraz wagi kanału ujawnienia dla oceny intensywności ingerencji, a także wymóg pełnego katalogu gwarancji materialnych i procesowych, w tym szczególnej troski o ochronę danych osób niepełniących funkcji publicznych, których sfera może zostać objęta przetwarzaniem ze względu na więzi rodzinne lub majątkowe.

Tak ukształtowany wzorzec – wynikający z art. 51 ust. 2 w związku z art. 47 i testem limitacyjnym art. 31 ust. 3 Konstytucji – ma charakter horyzontalny i znajduje zastosowanie do wszelkich rozwiązań normatywnych dotyczących pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o osobach przez władze publiczne, w tym do mechanizmów oświadczeń informacyjnych osób pełniących funkcje publiczne oraz sposobów ich udostępniania.

5.3. Klauzula limitacyjna i zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „[o]graniczenia 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”. Przepis ten pełni rolę generalnej klauzuli ograniczającej, która – z jednej strony – otwiera przestrzeń dla ważenia kolidujących wartości konstytucyjnych, z drugiej zaś – ustanawia twarde bezpieczniki przeciw arbitralności: wymóg formy ustawowej, konieczności w państwie demokratycznym oraz zakaz naruszania istoty prawa.

W utrwalonej judykaturze Trybunału zasada proporcjonalności materializuje się w trójelementowym teście: przydatności (stosowności), konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. W płaszczyźnie przydatności podkreślano, że środek ograniczający musi pozostawać w racjonalnym związku z celem, któremu służy; nie może być od niego oderwany (por. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., poz. 12). W zakresie konieczności akcentowano obowiązek ustawodawcy, by przed sięgnięciem po instrument bardziej dolegliwy rozważyć rozwiązania łagodniejsze, prowadzące do osiągnięcia tego samego celu (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Z kolei na etapie proporcjonalności *sensu stricto* wskazywano, że nawet środek przydatny i niezbędny może okazać się nadmierny, jeżeli ciężar nakładany na jednostkę pozostaje w rażącej dysproporcji do korzyści publicznych (por. wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

Szczególne znaczenie art. 31 ust. 3 Konstytucji ujawnia się w sprawach, w których dochodzi do zderzenia prawa do informacji publicznej z prawem do prywatności i autonomii informacyjnej. W wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, Trybunał jednoznacznie wska-

zał, że ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne może podlegać ograniczeniom w imię jawności życia publicznego, ale ograniczenia te muszą być zharmonizowane ze standardem demokratycznego państwa prawnego, nie mogą wykraczać poza to, co konieczne, i nie mogą prowadzić do zanegowania istoty prawa do prywatności.

W orzecznictwie konsekwentnie utrwalono też tezę, że sama doniosłość celu publicznego nie zwalnia ustawodawcy z obowiązku precyzyjnej kalibracji środka oraz wykazania, iż rozwiązanie mniej dolegliwe nie pozwala osiągnąć zakładanego efektu. Ten standard, wyraźnie zarysowany już w sprawie o sygn. P 11/98, powraca w późniejszych sprawach, w których Trybunał akcentował, że wybór techniki regulacyjnej musi uwzględniać nie tylko zamierzony cel, lecz także ciężary i konsekwencje nakładane na adresatów norm – w tym skutki pośrednie dla ich sytuacji prawnej (por. wyrok o sygn. K 34/99 oraz wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Ten konstytucyjny wzorzec koresponduje z utrwalonymi standardami międzynarodowymi. Europejski Trybunał Praw Człowieka od lat wiąże wymóg „konieczności w społeczeństwie demokratycznym” z przekonującym uzasadnieniem i ważeniem wartości (m.in. *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 7 grudnia 1976 r.), a w sprawach ingerujących w prywatność, takich jak *Wypych przeciwko Polsce* (decyzja z 25 października 2005 r.) czy *Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia przeciwko Finlandii* (wyrok Wielkiej Izby z 27 czerwca 2017 r.), wyraźnie wymaga ścisłego wykazania, że wybrany środek jest konieczny i proporcjonalny do celu. Zbieżny paradygmat prezentuje Trybunał Sprawiedliwości UE, dla którego zasada proporcjonalności należy do naczelnych zasad prawa Unii (por. C-331/88, *Fedesa*), a każde ograniczenie praw z Karty wymaga ustawowej podstawy, poszanowania istoty prawa oraz niezbędności i adekwatności środka.

W świetle powyższych dyrektyw interpretacyjnych art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje normą fundamentalną dla całego systemu ochrony praw i wolności: wymaga ustawowej formy, realnego i wykazanego związku środka z konstytucyjnie legitymowanym celem, zastosowania mniej dolegliwego rozwiązania, jeżeli jest dostępne, oraz powstrzymania się od takich ingerencji, które naruszałby istotę danego prawa. Tak zrekonstruowany standard – utrwalony w sprawach o sygn. K 11/94, P 11/98 i K 34/99, a w wymiarze kolizji prywatności z jawnością doprecyzowany w sprawie o sygn. K 17/05 – stanowi ramę kontroli dla wszystkich regulacji, w których ustawodawca sięga po ograniczenia praw jednostki.

5.4. Ochrona małżeństwa i rodziny (art. 18 Konstytucji).

Art. 18 Konstytucji („[m]ałżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”) należy do zasad ustrojowych o charakterze zarówno aksjologicznym, jak i normatywnym: wyznacza kierunek interpretacji całego porządku prawnego i nakłada na ustawodawcę oraz organy władzy publicznej pozytywny obowiązek kształtowania rozwiązań sprzyjających trwałości więzi rodzinnych i poszanowaniu integralności życia rodzinnego. W judykaturze Trybunału utrwalono, że przepis ten obejmuje ochroną cztery dobra konstytucyjne – małżeństwo, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo – a ochrona ta ma wymiar instytucjonalny (dotyczący kształtu i stabilności instytucji prawa rodzinnego) oraz – pośrednio – indywidualny (dotyczący sytuacji prawnej członków rodziny; por. wyroki TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22). Trybunał podkreśla, że art. 18 wyraża nakaz ochrony i wspierania instytucji małżeństwa i rodziny, co wyklucza takie modelowanie rozwiązań ustawowych, które prowadziłoby do osłabiania trwałości więzi rodzinnych lub nieproporcjonalnego obciążania członków rodziny skutkami pełnienia funkcji publicznych przez jedną z osób. Już we wcześniejszej linii orzeczniczej wskazano, iż ustawodawca powinien „kształtować rozwiązania prawne sprzyjające trwałości więzi rodzinnych” (por. wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK

ZU nr 5/A/2005, poz. 51), a ingerencje w sferę życia rodzinnego – także pośrednie, w tym realizowane za pomocą obowiązków informacyjnych – podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok z 28 kwietnia 2003 r., sygn. K 18/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 32). W tym sensie art. 18 pozostaje w ścisłym związku z art. 47 Konstytucji: prawo do życia rodzinnego (art. 47) znajduje swoje konstytucyjne zakorzenienie w systemie wartości wyrażonym m.in. w art. 18, co wzmacnia wymóg powściągliwości ustawodawcy i precyzyjnego wyważania środków ingerencji w tę sferę, zgodnie z dyrektywami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. także wyrok z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118).

W sprawach, w których regulacja dotyczy informacyjnego i majątkowego wymiaru życia rodziny, standard ochronny wynikający z art. 18 dopełnia klauzulę limitacyjną z art. 31 ust. 3. Trybunał wskazuje, że na gruncie tego standardu nie wystarcza ogólne odwołanie się do wartości publicznych (np. jawności czy przejrzystości). Konieczne jest wykazanie, że zakres i forma ingerencji – w tym sposób przetwarzania informacji o rodzinie – są ściśle konieczne, a ich ciężar został zminimalizowany przy użyciu adekwatnych gwarancji (por. wyrok o sygn. K 18/02). W praktyce oznacza to, że projektując obowiązki informacyjne osoby pełniącej funkcję publiczną, ustawodawca musi brać pod uwagę konsekwencje dla osób niepełniających tej funkcji (małżonek, dzieci) i unikać przenoszenia na nich ciężarów jawności w zakresie wykraczającym poza to, co nierozzerwalnie związane z wykonywaniem funkcji przez osobę zobowiązaną (por. wyroki TK o sygn. K 18/04; SK 62/08).

W kontekście oświadczeń majątkowych sędziów szczególne znaczenie ma to, że majątek objęty małżeńską wspólnością ustawową stanowi współwłasność obojga małżonków i jego ujawnienie – w zwłaszcza w kanałach powszechnej dostępności *on-line* – nieuchronnie eksponuje dane i sytuację osoby, która nie pełni funkcji publicznej. Na gruncie art. 18 Konstytucji TK przyjmuje, że ochrona rodziny obejmuje również bezpieczeństwo i prywatność jej członków, a rozwiązania ustawowe powinny wprowadzać zawężenia zakresowe i gwarancje redukujące ryzyko wtórnego, niekontrolowanego obiegu informacji o rodzinie (por. wyroki TK o sygn. K 16/00; K 18/02). Z tej perspektywy art. 18 działa jako dyrektywa interpretacyjna: przy wykładni przepisów nakładających obowiązki informacyjne należy preferować takie rozumienie, które respektuje integralność życia rodzinnego i nie narusza istoty ochrony małżeństwa i rodziny (por. wyrok TK o sygn. K 52/13).

Wreszcie, art. 18 – w związku z art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – porządkuje relacje między wartościami konstytucyjnymi pozostającymi w napięciu (np. jawność a prywatność rodziny): jawność życia publicznego, choć doniosła, nie może być realizowana kosztem rdzenia ochrony rodziny ani pozbawieniem prawa do prywatności osób bliskich funkcjonariusza publicznego. W razie kolizji wartości, wyważenie powinno następować według testu przydatności – konieczności – proporcjonalności *sensu stricto*, z wzmożoną troską o sferę rodzinną, którą art. 18 Konstytucji nakazuje chronić.

Tak odczytany wzorzec art. 18 Konstytucji ma charakter horyzontalny: obowiązuje zarówno na etapie tworzenia prawa (obowiązek ustawodawcy uwzględniania skutków regulacji dla życia rodzinnego), jak i na etapie jego stosowania (obowiązek organów, w tym sądów, do wykładni prokonstytucyjnej, respektującej integralność i autonomię rodziny). W sprawach dotyczących gromadzenia i ujawniania informacji o majątku osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności sędziów, przepis ten – w powiązaniu z art. 47 i art. 31 ust. 3 – wyznacza standard, zgodnie z którym zakres danych odnoszących się do małżeństwa i rodziny, forma ich udostępniania oraz zestaw gwarancji zabezpieczających prywatność osób bliskich muszą być ukształtowane w sposób ściśle proporcjonalny, tak aby nie naruszać istoty konstytucyjnej ochrony małżeństwa i rodziny.

6. Analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji.

Jako punkt wyjścia do analizy zgodności przedmiotu kontroli ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi Trybunał Konstytucyjny przyjął stanowisko wyrażone w wyroku z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19, OTK ZU A/2022, poz. 6, które w niniejszej sprawie w całości podziela.

Trybunał stwierdził, że kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma przyjęty przez ustawodawcę model upubliczniania oświadczeń majątkowych – w szczególności decyzja o wprowadzeniu powszechnej publikacji oświadczeń majątkowych w BIP, co istotnie intensyfikuje ingerencję w prawa chronione Konstytucją, wskazane we wzorcach kontroli. Publiczne rozpowszechnianie danych w otwartych, indeksowalnych systemach teleinformatycznych (*on-line*) jakościowo różni się od udostępniania informacji na wnioski czy w ramach rejestrów o dostępie reglamentowanym. Powszechna publikacja *on-line* – łatwo kopiowalna, podatna na wtórne przetwarzanie oraz trwale utrwalana i reprodukowalna – stanowi ingerencję bardziej dolegliwą niż tradycyjna jawność akt czy dostęp „na wnioski” i jako taka powinna podlegać surowszej kontroli proporcjonalności (por. wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05; wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08). Skoro przyjęty kanał ujawnienia w oczywisty sposób intensyfikuje ingerencję – ze względu na jej trwałość, skalowalność oraz brak realnej kontroli po stronie jednostki nad dalszym obiegiem danych – standard oceny konieczności oraz zakres wymaganych środków ochronnych powinny ulec odpowiedniemu zaostrzeniu (por. wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11). Nie można też tracić z pola widzenia dynamicznego i trudno przewidywalnego rozwoju technologii informatycznych oraz globalnego upowszechnienia dostępu do informacji, wykorzystywanego także w celach wywiadowczych.

Ocena taka koresponduje z ugruntowanym stanowiskiem ETPC. W wyroku Wielkiej Izby z 27 czerwca 2017 r. w sprawie Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii (skarga nr 931/13) Trybunał podkreślił, że masowe, łatwo dostępne publikowanie informacji finansowych w środkach masowego przekazu stanowi ingerencję o szczególnie dużym ciężarze, wymagającą szczegółowego uzasadnienia z punktu widzenia art. 8 Konwencji. Z kolei w wyroku z 28 czerwca 2018 r. w sprawie M.L. i W.W. przeciwko Niemcom (skargi nr 60798/10 i 65599/10) ETPC przyjął, iż ochrona życia prywatnego może obejmować także uzasadniony interes jednostki w ograniczeniu dalszego rozpowszechniania dotyczących jej danych osobowych w otwartych zasobach internetowych, przy czym zakres tej ochrony podlega waznieniu z innymi prawami i wolnościami, w szczególności z wolnością słowa i prawem opinii publicznej do informacji.

W niedawnym orzeczeniu rumuński Trybunał Konstytucyjny (Curtea Constituțională a României; dalej: CCR) z 29 maja 2025 r., dotyczącym deklaracji majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, uznał za niezgodne z Konstytucją Rumunii przepisy nakazujące publikację *on-line* tych deklaracji oraz przewidujące obowiązek publicznego deklarowania majątku dorosłych członków rodziny. Decyzja ta (Decizia CCR nr 297/2025) została ogłoszona w Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 543 z 12 czerwca 2025 r.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej obowiązek składania przez sędziów deklaracji dotyczących interesów finansowych występuje – choć w różnym zakresie – w zdecydowanej większości systemów krajowych. Z noty badawczej Dyrekcji Generalnej ds. Biblioteki, Badań i Dokumentacji TSUE z 15 lutego 2016 r. (zatytułowanej: Requirement for judges to declare their financial interests) wynika, iż taki obowiązek – o zróżnicowanym zakresie przedmiotowym – przewiduje dwadzieścia dwa porządki prawne państw członkowskich (Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy), podczas gdy sześć systemów (Belgia, Cypr, Irlandia, Luk-

semburg, Malta, Zjednoczone Królestwo) nie nakłada na sędziów obowiązku deklarowania interesów finansowych. Istotne są przy tym różnice dotyczące publicznej dostępności tych deklaracji: w części systemów prawnych nie przewiduje się w ogóle ich publikacji albo dostęp ma charakter wyraźnie ograniczony co do zakresu (dotyczy to w szczególności Austrii, Chorwacji, Czech, Estonii, Francji, Niemiec, Grecji, Portugalii, Węgier i Włoch), natomiast w pozostałych państwach zakres jawności waha się od bardzo szerokiego (m.in. w Bułgarii, Polsce, Rumunii, Słowacji i Hiszpanii) po modele selektywne, w których publicznie udostępnia się jedynie niektóre kategorie danych lub informacje o zmianach majątku.

W wyroku TSUE w sprawach połączonych o sygn. C-37/20 i C-601/20 (WM i Sovim SA przeciwko Luxembourg Business Registers), uznano, że nieograniczony dostęp ogółu społeczeństwa do informacji o beneficjentach rzeczywistych stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych, gwarantowane w art. 7 i art. 8 Karty praw podstawowych UE, mimo że służy istotnemu celowi przeciwdziałania praniu pieniędzy (wyrok z 22 listopada 2022 r.). TSUE podkreślił, iż transparentność, nawet motywowana ważnym interesem publicznym, nie może prowadzić do ustanowienia reżimu wiążącego się z nieograniczoną, masową i trwałą dostępnością wrażliwych danych finansowych dla nieoznaczonego kręgu odbiorców. Z kolei w sprawie o sygn. C-184/20 (OT przeciwko Vyriausioji tarnybinės etikos komisijai) TSUE badał zgodność z prawem Unii litewskich przepisów, które – w ramach systemu zapobiegania konfliktom interesów w sektorze publicznym – nakazywały zamieszczanie w Internecie, w sposób ogólnie dostępny, danych zawartych w oświadczeniach o interesach prywatnych osób zatrudnionych w sektorze publicznym oraz dyrektorów stowarzyszeń i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne. TSUE uznał, że taki obowiązek powszechnej publikacji *on-line*, obejmujący również informacje dotyczące małżonka i osób bliskich, nie spełnia wymogu niezbędności i proporcjonalności przetwarzania danych osobowych, ponieważ prowadzi do nadmiernej ingerencji w sferę życia prywatnego i wykracza poza to, co konieczne do realizacji celu przejrzystości oraz zapobiegania korupcji (wyrok z 1 sierpnia 2022 r.). Na ryzyka związane z publicznym, elektronicznym udostępnianiem danych dotyczących działalności sędziów TSUE zwrócił uwagę także w wyroku z 5 czerwca 2023 r. w sprawie o sygn. C-204/21, Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i życie prywatne sędziów). Wskazał tam, że w specyficznym kontekście polskich regulacji dotyczących rejestru oświadczeń o członkostwie sędziów w stowarzyszeniach i fundacjach udostępnienie tych informacji w postaci elektronicznej może „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” (por. pkt 377 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że poddana kontroli regulacja nie spełnia przesłanki konieczności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Materiały z przebiegu procesu legislacyjnego, w szczególności uzasadnienie projektu i sprawozdania komisji sejmowych, nie wskazują, aby ustawodawca przeprowadził rzetelną analizę alternatyw dla rozwiązania polegającego na powszechnej publikacji oświadczeń majątkowych w BIP. Nie rozważono (a tym samym nie odparto) środków mniej inwazyjnych, takich jak: utrzymanie modelu niejawności oświadczeń przy równoczesnym wzmocnieniu kontroli instytucjonalnej i realnej weryfikacji danych (por. standard wymogu adekwatności i niezbędności: wyroki TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98 oraz z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99); częściowa jawność ograniczona do ściśle zdefiniowanych kategorii danych funkcjonalnie powiązanych z celem (por. wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05); dostęp warunkowy – na wniosek z wykazaniem interesu; czy wreszcie rozwiązania techniczne minimalizujące ryzyko wtórnego przetwarzania (deindeksacja, ograniczenia retencyjne, brak możliwości masowego pobierania, krótkie i zarządzane okna publikacji), które Trybunał, badając inne materie danych, uznawał za istotne gwarancje ochronne (por. wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11).

W ramach testu proporcjonalności *sensu stricto* Trybunał Konstytucyjny zważył deklarowane cele publiczne (przejrzystość życia publicznego, wzrost zaufania do sądownictwa, prewencja antykorupcyjna) z kosztem ingerencji w sferę art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, a także – w zakresie, w jakim publikacja obejmuje majątek wspólny i dane członków rodziny – z prawem do ochrony życia rodzinnego i małżeństwa (art. 18 Konstytucji). Sama przydatność jawności nie przesądza jeszcze ani o jej konieczności, ani o zachowaniu właściwych proporcji. Efektywność systemu antykorupcyjnego jest w pierwszym rzędzie funkcją jakości i intensywności kontroli instytucjonalnej, a nie stopnia „usieciowienia” publikacji danych. Trybunał nie znalazł podstaw do przyjęcia, że szczególnie dolegliwa ingerencja w prywatność sędziów i ich rodzin została zrównoważona wykazanym, istotnym wzmocnieniem zaufania obywateli do sądownictwa, ani wzrostem efektywności w walce z korupcją. Publikacja *on-line* – ze względu na trwałość obiegu i utratę przez osobę realnej kontroli nad dalszym rozpowszechnianiem informacji – istotnie zwiększa intensywność ingerencji, czemu ustawodawca nie przeciwstawił adekwatnych ograniczeń zakresowych i gwarancji ochronnych, zwłaszcza w odniesieniu do osób niepełniących funkcji publicznych. Stąd też Trybunał orzekł, że tak szeroka jawność oświadczeń majątkowych sędziów i asesorów jest niezgodna z Konstytucją.

7. Umorzenie postępowania w zakresie punktu drugiego *petitum* wniosku.

W zakresie objętym punktem drugim *petitum* wniosku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK – z uwagi na zbędność wydania wyroku, wynikającą z promieniowania rozstrzygnięcia dotyczącego pierwszej grupy zaskarżonych przepisów (punkt pierwszy *petitum* wniosku) na ocenę konstytucyjności norm objętych punktem drugim. Skoro Trybunał stwierdził, że przepisy nakazujące publikację w BIP danych dotyczących składników majątku objętych wspólnością małżeńską są niezgodne z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 18 Konstytucji, to – zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji – tracą one moc obowiązującą w zakresie określonym w sentencji. W konsekwencji oświadczenia obejmujące dorobek małżeński nie mogą być traktowane jako podstawa powszechnej jawności i publicznego udostępniania w BIP, a założenie przeciwne, na którym w dużej mierze oparto argumentację punktu drugiego *petitum* wniosku, uległo dezaktualizacji wskutek rozstrzygnięcia dotyczącego punktu pierwszego *petitum*.

Trybunał dostrzega, że w pewnej części argumentacja wniosku odnosząca się do obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym obejmującym wspólność małżeńską dotyczy samego obowiązku informacyjnego, a nie jego publicznej jawności. Po rozstrzygnięciu zarzutów z punktu pierwszego *petitum* istotnej zmiany ulega jednak perspektywa konstytucyjna: znika główny element ingerencji, tj. powszechna, nieograniczona publikacja *on-line* danych o majątku wspólnym. W tej nowej konfiguracji konstytucyjnej ocena samego obowiązku złożenia oświadczenia o majątku objętym wspólnością małżeńską wymagałaby odrębnego wyważenia standardów ochrony prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji), ochrony małżeństwa i rodziny (art. 18 Konstytucji) oraz potrzeb kontroli antykorupcyjnej i etycznej sędziów, przy uwzględnieniu już istniejących rozwiązań prawnych pozwalających na pozyskiwanie informacji o stanie majątkowym w określonych sytuacjach oraz specyfiki wspólności majątkowej małżeńskiej. Byłoby to *de facto* przedmiotem innej kontroli norm, ukierunkowanej na odmienny stan normatywny niż ten, który legł u podstaw niniejszego wniosku.

Zgodnie z utrwaloną praktyką orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli w toku tego samego postępowania problem konstytucyjny zostaje już rozstrzygnięty w takim zakresie, że dalsze orzekanie staje się pozbawione przedmiotu lub praktycznego znaczenia, postępowanie podlega umorzeniu z powodu zbędności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK; por. w szczególności wyroki TK o sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/A/2001, poz. 51; sygn. K 23/11 oraz wyrok z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24). W wyroku z 20 listopada 2001 r.,

sygn. SK 19/01, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 253 Trybunał wyraźnie podkreślił, że na każdym etapie postępowania jest zobowiązany badać, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa w postaci utraty przedmiotu sporu normatywnego, uzasadniająca umorzenie postępowania, zaś w postanowieniu z 31 stycznia 2023 r., sygn. K 10/20 (OTK ZU A/2023, poz. 26) zwrócono uwagę na konieczność reagowania na wystąpienie ujemnych przesłanek procesowych, w tym także w związku z brakiem przedmiotu dalszego, sensownego rozstrzygnięcia. W realiach niniejszej sprawy zachodzi właśnie taka sytuacja: rozstrzygnięcie dotyczące punktu pierwszego *petitum* – stwierdzające niekonstytucyjność regulacji nakazujących publikację w BIP oświadczeń majątkowych obejmujących majątek wspólny małżonków – w przeważającym zakresie determinuje ocenę prawną objętą punktem drugim *petitum* wniosku i czyni dalsze wyrokowanie zbędnym. Z tych przyczyn Trybunał – działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK – umarza postępowanie w tym zakresie z uwagi na zbędność wydania wyroku.

8. Skutki wyroku.

Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów nakazujących przekazywanie i publikowanie w BIP oświadczeń majątkowych sędziów, także w zakresie obejmującym majątkową wspólność małżeńską. Z chwilą ogłoszenia wyroku przez przewodniczącego składu orzekającego sądy oraz inne organy stosujące prawo nie mogą już, w odniesieniu do zakwestionowanych regulacji, opierać swoich rozstrzygnięć na pełnym domniemaniu ich zgodności z Konstytucją. Oznacza to, że od momentu ogłoszenia sentencji zakwestionowane przepisy zostają naznaczone stwierdzoną przez Trybunał wadliwością konstytucyjną, a sądy i organy administracji publicznej są zobowiązane uwzględniać ten fakt przy podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć.

Orzeczenie wywołuje skutek, który w doktrynie określa się jako skutek domniemaniowy: sądy oraz inne organy stosujące prawo powinny brać pod uwagę stwierdzoną przez Trybunał niezgodność już od chwili ogłoszenia wyroku, nawet jeśli – z uwagi na konstrukcję art. 190 ust. 3 Konstytucji – formalna derogacja następuje dopiero z dniem ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw. Oznacza to w szczególności, że podmioty dotychczas uprawnione do publicznego ujawniania oświadczeń majątkowych sędziów i zapewniania powszechnego dostępu do tych oświadczeń są – od chwili ogłoszenia sentencji – obowiązane powstrzymać się od dalszego udostępniania ich w tym zakresie oraz traktować zakwestionowane przepisy tak, jak gdyby utraciły już moc obowiązującą w części dotyczącej publikacji w BIP.

Należy wyraźnie podkreślić, że wyrok nie podważa konstytucyjności przepisów statujących sam obowiązek złożenia oświadczenia obejmującego majątek objęty wspólnością małżeńską; w tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie, co oznacza utrzymanie domniemania zgodności tych regulacji z Konstytucją. Wyrok ogranicza jednak dopuszczalny sposób stosowania tych przepisów w takim zakresie, w jakim prowadziłyby one do publicznej jawności danych dotyczących życia rodzinnego sędziego oraz majątku wspólnego małżonków. Oznacza to, że regulacje te mogą stanowić podstawę pozyskiwania informacji o majątku wspólnym jedynie na potrzeby kontroli prowadzonej przez organy uprawnione, natomiast nie mogą służyć jako podstawa do rozpowszechniania tych informacji w otwartych kanałach informacyjnych, w szczególności w BIP.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał orzekł jak w sentencji.