



Warszawa, dnia 21 lipca 2011 r.

PG VIII TK 164/10

(SK 33/10)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	22. 07. 2011
L.dz. ....	L. zal. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J K o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zmianami) z art. 2, art. 5, art. 9, art. 31 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 51 ust. 1, 2, 3 i 4, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 188 pkt 1, 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- **przepis art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zmianami) jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 51 ust. 1, 2, 3 i 4, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest natomiast niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;**

- postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zmianami), wobec niedopuszczalności orzekania.

## UZASADNIENIE

Pełnomocnik Skarżącego J K zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 23 ust. 7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z szeregiem wzorców kontroli, zawartych w unormowaniach Konstytucji RP.

Powyższa skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego oraz prawnego.

Postanowieniem z dnia lutego 2008 r., Sąd Okręgowy w W Wydział VIII Karny, po rozpoznaniu, w sprawie dotyczącej kontroli prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych składanych w latach 2001 – 2007 przez J K, wniosku CBA, wyraził zgodę na udostępnienie informacji objętych tajemnicą bankową przez pracowników banku N S.A. – w zakresie szczegółowej historii rachunku bankowego, w tym danych zawartych w opisach poszczególnych transakcji za lata 2001 – 2007.

Zarządzeniem z dnia lutego 2009 r., Prezes Sądu Okręgowego w W Wydziału Karnego odmówił przyjęcia środka odwoławczego złożonego przez J K od powyższego postanowienia Sądu Okręgowego w W, bowiem zażalenie na postanowienie sądu w przedmiocie uchylenia tajemnicy bankowej przysługuje jedynie Szefowi CBA. Postanowieniem z dnia maja 2009 r., Sąd Apelacyjny w W Wydział Karny utrzymał w mocy zaskarżone zarządzenie Prezesa Sądu Okręgowego w W

Zdaniem Skarżącego, kwestionowany przepis art. 23 ust. 7 ustawy o CBA godzi w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz w art. 78 Konstytucji RP, uniemożliwiając zainteresowanemu odwołanie się od orzeczenia sądu w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy bankowej, jak również zamykając przed nim sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw, czym narusza również zasadę równouprawnienia stron w procesie (zasadę równości broni).

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w skardze konstytucyjnej, zakwestionowany przepis art. 23 ust. 7 wspomnianej wyżej ustawy pozbawia Skarżącego ochrony jego autonomii informacyjnej przed nieuprawnionym zbieraniem informacji przez funkcjonariuszy CBA (jak się wydaje, art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP).

Pełnomocnik Skarżącego nie przedstawił natomiast, w uzasadnieniu skargi Konstytucyjnej, pogłębionego wywoodu, w czym upatruje niezgodności zakwestionowanego przepisu z pozostałymi, wymienionymi w *petitum* skargi, wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Ocena poglądów prawnych i zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej J K przedstawia się następująco.

Zakwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis art. 23 ust. 7 ustawy o CBA ma następujące brzmienie:

„Art. 23. 7. Szefowi CBA na postanowienie sądu, o którym mowa w ust. 6, przysługuje zażalenie.”.

Skarżący nie sprecyzował w skardze konstytucyjnej, czy naruszenia powołanych wzorców kontroli konstytucyjnej upatruje w braku regulacji dopuszczającej zażalenie zainteresowanego na postanowienie sądu zezwalające na udostępnienie tajemnicy bankowej (pominięcie prawodawcze), czy też w ograniczeniu kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia do „Szefa CBA” (w tym drugim przypadku, pożądanym przez Skarżącego efekt

uzyskania możliwości wniesienia zażalenia zostałaby osiągnięty poprzez ewentualne usunięcie z zakwestionowanej regulacji wyrazów „Szeferowi CBA”).

Wobec braku wyraźnej deklaracji Skarżącego w przedstawionym wyżej zakresie, znaczenia mogłaby nabrać kwestia dopuszczalnego kształtu zarzutów formułowanych w stosunku do norm prawnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zwłaszcza rozróżnienia pomiędzy zaniechaniem prawodawczym a pominięciem prawodawczym.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem prawodawczym mamy do czynienia, gdy jakiś akt normatywny lub jego część ma zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, co jest niezgodne z Konstytucją (por. Piotr Tuleja, *Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny – między hierarchiczną kontrolą norm a ochroną praw człowieka* [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 223).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie

ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych (por. wyrok z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s. 1092 oraz powołane tam orzecznictwo).

W tym miejscu należałoby również odnotować, że, orzekając m.in. o niekonstytucyjności przepisu normującego czynności operacyjno – rozpoznawcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o ABW oraz AW), wobec jego kolizji z szeregiem wzorców kontroli (w tym z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że kontrola konstytucyjności dotyczyła w tym wypadku obowiązującego aktu normatywnego, z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. wyrok z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 30, s. 402).

Zakładając, że przyczyną zaskarżenia przepisu art. 23 ust. 7 ustawy o CBA był brak regulacji dopuszczającej zażalenie zainteresowanego na postanowienie sądu zezwalające na udostępnienie tajemnicy bankowej, w świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należałoby uznać, że materia, której nie unormowano w zaskarżonym przepisie, ma istotne znaczenie z punktu widzenia chronionych przez ustawę zasadniczą praw do prywatności i autonomii informacyjnej, jak również prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz prawa do zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń sądowych. Tym samym, jak się wydaje, należałoby bronić poglądu, że w analizowanym unormowaniu zachodzi przypadek pominięcia prawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego przez Skarżącego przepisu w kontekście prawa do sądu, konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw oraz prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych, należałoby odnotować, że, zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Nadto, zgodnie z art. 78 ustawy zasadniczej, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa. W końcu, art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

W doktrynie przyjmuje się, że zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „prawo do sądu” oznacza uznanie znaczenia sądu dla ostatecznego określenia statusu prawnego jednostki. Uzasadnieniem dla tego uznania jest – nawiązujący do wykształconego w europejskiej kulturze prawnej – wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości tego organu. Funkcją sądu jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1, art. 177 Konstytucji RP; por. też art. 182 Konstytucji). W kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oznacza to możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie zaangażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja*

*Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 45, s. 1 – 2).*

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności cztery podstawowe elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego. Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (por. wyrok z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186 – 1187 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z kolei, zakres podmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie „sprawy”. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszystkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki: z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 28/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 45, s. 629 i z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554 oraz powołane tam orzecznictwo).

Kształtując uprawnienia stron postępowania, ustawodawca musi wziąć pod uwagę także ogólne cele postępowania oraz inne wartości, takie jak sprawność postępowania, wyważywszy kolidujące interesy. Trybunał

Konstytucyjny zwracał w związku z tym uwagę na granice swobody regulacyjnej przy stanowieniu ustaw normujących postępowania sądowe. Swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli ograniczenie uprawnień procesowych strony jest niezbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu. Trybunał Konstytucyjny przypominał także funkcje społeczne sprawiedliwej procedury sądowej. Procedura taka ma szczególne znaczenie dla kształtowania zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości i poczucia poszanowania ich praw. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobista, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, budzą zastrzeżenia (por. wyrok z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, *op. cit.*, s. 1187 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że do podstawowych elementów prawa do sądu należy prawo do wysłuchania. Rozpoznawanie spraw musi odbywać się w taki sposób, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość wzięcia w nim udziału. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do



przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych (por. wyrok z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU Nr 8/A/2007, poz. 98, s. 1224 oraz powołane tam orzecznictwo).

Nadto, wypada odnotować, iż w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że natura prawna art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jest dwojaka. Z jednej strony, przepis ten wyraża (podmiotowe) „prawo do sądu”, stanowiąc dopełnienie postanowień zawartych w art. 45 ust. 1. Z drugiej strony, zarówno usytuowanie redakcyjne art. 77 ust. 2, jak i jego orientacja na sytuację „naruszenia wolności lub praw” (podobnie zorientowane zostały art. 79 ust. 1 i art. 80), sugerują postrzeganie go jako przepisu gwarancyjnego wobec materialnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1. Oba te elementy współistnieją w treści art. 77 ust. 2 (por. Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 77, s. 23 – 24).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że o ile przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. Prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej – w zakresie wyznaczonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki: z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 109, s. 557, z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300 oraz z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 248, s. 1245).

Trybunał Konstytucyjny zaakcentował również pogląd, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności

publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji, może natomiast, co najwyżej, uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych (por. wyrok z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99. *op. cit.*, s. 558).

Art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z poglądami doktryny, wyraża z kolei generalną zasadę aksjologiczną: drugoinstancyjna kontrola orzeczeń i decyzji jest istotnym elementem ochrony praw jednostki, bo, stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia, przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd. W tym sensie stanowi ona komponent demokratycznego państwa prawnego. Tak rozumiany art. 78 wykazuje bliskie związki logiczne z tymi przepisami konstytucyjnymi, które – z jednej strony – formułują „prawo do sądu” (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2), a – z drugiej strony – ustanawiają nakaz dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Niemniej art. 78 nie może być traktowany jako kolejne – po art. 77 ust. 2 – przypomnienie, że każdemu przysługuje prawo do sądu, czy jako element ogólnego prawa do sądu. Jest to raczej wskazanie szczególnej gwarancji „sprawiedliwości proceduralnej”, odnoszącej się do wszystkich typów postępowań, więc wykraczającej poza zakres postępowań toczących się przed sądami. W odniesieniu do postępowań sądowych prawo do zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń traktowane jest jako środek wzmacniający prawo do sądu i urealniający jego prawidłowe urzeczywistnienie. Oczywiście prawo zaskarżania pierwszoinstancyjnych rozstrzygnięć rzutuje w sposób zasadniczy na sposób realizacji prawa do sądu (por. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 78, s. 2 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Zakres podmiotowy art. 78 odniesiony został do „stron”, powiązано je więc z podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu, które doprowadziło do wydania orzeczenia lub decyzji. Pojęciu strony należy przypisywać autonomiczne znaczenie: nie musi ono pokrywać się ze sposobem jego rozumienia w przepisach poszczególnych procedur. Za „stronę” należy więc uznać każdego uczestnika postępowania, w którym wydano orzeczenie lub decyzję, tzn. każdego, kto formalnie został dopuszczony do udziału w tym postępowaniu jako dotyczącym jego praw, obowiązków czy sytuacji prawnej. Każdej, tak rozumianej, stronie postępowania art. 78 gwarantuje prawo zaskarżania poszczególnych, podejmowanych w tym postępowaniu rozstrzygnięć. Zarazem prawo to może przysługiwać tylko stronie, więc (poza sytuacjami szczególnymi) nie może rozciągać się na podmioty, które nie mają interesu prawnego w sprawie i które nie uczestniczyły w pierwszoinstancyjnej procedurze. Prawo to powinno przysługiwać wszystkim „stronom” postępowania na równych zasadach; wynika to zarówno z ogólnych konsekwencji zasady równości, jak i z – dotyczącej niektórych procedur – zasady „równości broni” (por. Leszek Garlicki, *op. cit.*, s. 4 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, do koniecznych uprawnień stron w sprawiedliwej procedurze sądowej należą m.in. odpowiednie środki zaskarżenia. Trybunał przypominał przy tym, że przy określaniu uprawnień przysługujących stronom niezbędne jest takie ukształtowanie środków proceduralnych, aby umożliwić właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron (por. wyrok z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, *op. cit.*, s 1187 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że, określając podmiot prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, prawodawca konstytucyjny posłużył się terminem „każda ze stron”. Przez stronę, w rozumieniu art. 78 Konstytucji, należy rozumieć każdy podmiot,

którego praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji, nawet jeżeli prawo nie przewiduje udziału tego podmiotu w postępowaniu prowadzącym do wydania tego rozstrzygnięcia (por. wyrok z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, *op. cit.*, s. 1225 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, Trybunał Konstytucyjny podkreślał niejednokrotnie, że celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. Brak możliwości zaskarżenia do sądu wyższej instancji ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 42, s. 569 oraz powołane tam orzecznictwo).

Analizowana skarga konstytucyjna J K dotyczy jednego z unormowań regulujących kompetencje Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W zakresie swojej właściwości CBA, jeżeli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom korupcyjnym, a także przestępstwom przeciwko między innymi: wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, finansowaniu partii politycznych, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji oraz zasadom rywalizacji sportowej – lub dla wykrycia takich przestępstw albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów, a także w celu kontroli prawdziwości oświadczeń majątkowych, może korzystać z przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w szczególności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy (art. 23 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 ustawy o CBA). Wspomniane wyżej

uprawnienie CBA dotyczy również tego rodzaju danych będących w posiadaniu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, podmiotów wykonujących działalność na podstawie ustawy o giełdach towarowych, podmiotów wykonujących działalność ubezpieczeniową, funduszy inwestycyjnych oraz podmiotów wykonujących działalność w zakresie obrotu papierami wartościowymi i innymi instrumentami finansowymi na podstawie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (art. 23 ust. 2 ustawy o CBA).

Wymienione wyżej informacje i dane oraz informacje związane z przekazywaniem tych informacji i danych podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie informacji niejawnych i mogą być udostępniane jedynie funkcjonariuszom prowadzącym czynności w danej sprawie i ich przełożonym, uprawnionym do sprawowania nadzoru nad prowadzonymi przez nich w tej sprawie czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Akta zawierające te informacje i dane udostępnia się ponadto wyłącznie sądom i prokuratorom, jeżeli następuje to w celu ścigania karnego (art. 23 ust. 3 ustawy o CBA).

Omawiane informacje i dane udostępnia się na podstawie postanowienia wydanego na pisemny wniosek Szefa CBA przez Sąd Okręgowy w W. Wniosek sąd rozpoznaje jednoosobowo, przy czym czynności sądu związane z rozpoznawaniem wniosku powinny być realizowane w warunkach przewidzianych dla przekazywania, przechowywania i udostępniania informacji niejawnych oraz z odpowiednim zastosowaniem przepisów wydanych na podstawie art. 181 § 2 Kodeksu postępowania karnego. W posiedzeniu sądu może wziąć udział wyłącznie prokurator i wyznaczony przez Szefa CBA funkcjonariusz CBA. Po rozpoznaniu wniosku Sąd, w drodze postanowienia, wyraża zgodę na udostępnienie informacji i danych wskazanego podmiotu, określając ich rodzaj, zakres oraz podmiot zobowiązany do ich udostępnienia albo odmawia udzielenia zgody na udostępnienie informacji i danych (art. 23 ust. 4 i ust. 6 oraz art. 17 ust. 11 ustawy o CBA).

Obowiązująca procedura wydania przez sąd zgody na udostępnienie informacji i danych objętych tajemnicą bankową nie przewiduje żadnego udziału zainteresowanego, którego te informacje i dane dotyczą. Innymi słowy, procedura ta nie gwarantuje zainteresowanemu ani prawa do wysłuchania, wskazywanego przez Trybunał Konstytucyjny jako podstawowy standard sprawiedliwej procedury, ani realizacji wymienianych w przytoczonym orzecznictwie Trybunału, jako koniecznych do zagwarantowania, uprawnień strony do zgłaszania wniosków dowodowych oraz osobistego udziału w czynnościach procesowych.

Nierespektowanie przez ustawodawcę wymienionych wyżej standardów prawidłowego ukształtowania procedury sądowej usprawiedliwiane bywa niejawnym charakterem czynności operacyjno-rozpoznawczych i koniecznością podejmowania takich czynności w tajemnicy przed zainteresowanym. Jeśli nawet przyjąć takie uzasadnienie omawianego ograniczenia prawa do sądu, to szczególnego znaczenia nabiera konieczność rygorystycznego przestrzegania pozostałych standardów sprawiedliwości proceduralnej.

W tym miejscu należałoby odnotować, że omawiane postanowienie sądu o wyrażeniu zgody na udostępnienie informacji i danych stanowiących tajemnicę bankową wkracza w sferę konstytucyjnie chronionych praw, jak prawo do prywatności i prawo do autonomii informacyjnej (co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska). Problematyka ochrony prywatności oraz autonomii informacyjnej przed ograniczaniem tych praw konstytucyjnych przez funkcjonariuszy CBA, poprzez nieuprawnione pozyskiwanie informacji objętych tajemnicą bankową, niewątpliwie stanowi „sprawę” w rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji, wszelkie unormowania prawne lub pominięcia legislacyjne ze strony ustawodawcy, które w ostatecznym rezultacie mogą prowadzić do sytuacji, że prawo do sądu nie

będzie w sposób wystarczający zagwarantowane, należałoby ocenić zdecydowanie krytycznie.

Zakwestionowany przez Skarżącego przepis art. 23 ust. 7 ustawy o CBA przyznaje prawo wniesienia zażalenia na omawiane postanowienie sądu Szefowi CBA, wyłączając tym samym możliwość wniesienia takiego zażalenia przez samego zainteresowanego, nie tylko bezpośrednio po wydaniu postanowienia przez sąd, ale również w terminie późniejszym, to jest po zakończeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. Niejako na marginesie należałoby odnotować, że nie jest jasne, dlaczego ustawodawca nie wziął pod uwagę możliwości ewentualnego zastosowania konstrukcji prawnej nawiązującej do przyjętej w sąsiednich regulacjach omawianego art. 23 ust. 7, to jest w ust. 9 i ust. 10 tegoż art. 23 ustawy o CBA.

Zgodnie ze wspomnianym art. 23 ust. 9 ustawy o CBA, w terminie 120 dni od dnia przekazania informacji i danych zawierających tajemnicę bankową, CBA informuje podmiot, którego informacje i dane dotyczą, o postanowieniu sądu wyrażającym zgodę na udostępnienie informacji i danych. Z kolei, w świetle art. 23 ust. 10 ustawy o CBA, sąd, na wniosek Szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może odroczyć, w drodze postanowienia, na czas oznaczony, z możliwością dalszego przedłużania, obowiązek, o którym mowa w ust. 9, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że poinformowanie podmiotu, którego informacje i dane dotyczą, o postanowieniu sądu wyrażającym zgodę na udostępnienie informacji i danych może zaszkodzić wynikom podjętych czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Brak możliwości zaskarżenia przez zainteresowanego postanowienia sądu w przedmiocie uchylecia tajemnicy bankowej czyni wspomniane wyżej unormowania art. 23 ust. 9 i ust. 10 ustawy o CBA regulacjami w zasadzie fasadowymi, pozbawia bowiem podmiot, którego omawiane informacje i dane dotyczą realnego narzędzia kontroli prawidłowości i zasadności orzeczenia sądu, a tym samym ustalenia okoliczności przesądzającej, czy przedmiotowe

informacje zostały zebrane przez CBA w sposób zgodny, czy też sprzeczny z ustawą, w rozumieniu art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, jak również, czy informacje te były niezbędne w rozumieniu art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Zważywszy, że, jak wspomiano wyżej, prawo do sądu osoby, której omawiane informacje i dane dotyczą, i tak zostało w sposób znaczny ograniczone, poprzez wyłączenie w procedurze zmierzającej do uchylenia tajemnicy bankowej przez sąd, uprawnień tejże osoby do wysłuchania, zgłaszania wniosków dowodowych oraz osobistego udziału w czynnościach, kumulatywne pozbawienie zainteresowanego również prawa zaskarżenia wspomnianego postanowienia sądu stawia pod znakiem zapytania realizację przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnego prawa do sądu tegoż zainteresowanego i, w praktyce, zamyka mu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Przyjęcie przez ustawodawcę tak wadliwej procedury ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zainteresowanego nie spełnia wymogu właściwego zrównoważenia pozycji procesowej każdej ze stron ani zdefiniowanych przez Trybunał Konstytucyjny warunków „sprawiedliwości proceduralnej”, należącej do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, a przez to godzi również w zasadę demokratycznego państwa prawnego, w rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału. Procedura ta, w sposób nieuprawniony, pozbawia również zainteresowanego konstytucyjnego prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że zakwestionowany w skardze konstytucyjnej J K przepis art. 23 ust. 7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 ustawy zasadniczej.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego przez Skarżącego przepisu w kontekście prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej jednostki



należy odnotować, że, zgodnie z art. 47 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis art. 51 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nadto, art. 51 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenia tego prawa może określić ustawa. W końcu, zgodnie z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

W doktrynie przyjmuje się, że władza publiczna ma nie tylko powstrzymać się od zachowań naruszających prywatność, ale także respektować kierowany do niej nakaz wprowadzania pozytywnych mechanizmów służących jej efektywnej ochronie. Można zauważyć, że logika takich działań władzy publicznej wynika również w jakimś stopniu z samej zasady proporcjonalności, ponieważ każdej postaci ingerencji dopuszczalnej konstytucyjnie muszą towarzyszyć odpowiednie wymagania dotyczące jakości, precyzyjności odpowiednich regulacji prawnych, a więc rozwiązań pozytywnych, które umożliwiają ochronę przed arbitralnością (por. Marek Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego i autonomia jednostki w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 436).

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się również, że, gwarantując prawo do prywatności, nie może Konstytucja - w sposób generalny – pozwalać organom władzy publicznej na dokumentowanie dla własnych celów tzw.

danych osobowych, czyli informacji o osobowych właściwościach (indywidualnych cechach) konkretnych jednostek ani też zezwalać na penetrowanie i dokumentowanie zachowań osób prywatnych, ani też, w końcu, zmuszać tych osób do ujawniania swych cech, właściwości oraz swego osobistego postępowania, i tu już nie tylko wobec wspomnianych organów, ale wobec kogokolwiek. Z kolei, gdy, w dopuszczalnych granicach ustawowych, zbiory danych osobowych wytworzone przez uprawnione podmioty (organy władzy publicznej, i to tylko we wskazanym zakresie) już funkcjonują – prawo do prywatności, ale również wymóg ochrony godności ludzkiej, sama natura praw osobistych, do których i one należą, oraz zasada demokratycznego państwa prawnego – wymagają zagwarantowania dostępu do takich danych, wnoszenia sprostowań oraz ewentualnie żądania usunięcia pewnych z nich (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 51, s. 3).

W literaturze przedmiotu podnosi się nadto, że niezwykle istotne jest stworzenie bariery w nieograniczonym pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o osobach przez władze publiczne, nawet za (konieczną w świetle ust. 1 art. 51 Konstytucji RP) zgodą ustawodawcy. Jak wykazują doświadczenia innych państw, administracja i inne władze publiczne skłonne są do gromadzenia nadmiernych ilości informacji o obywatelach i zbędnego – w świetle ustrojowej zasady pomocniczości – wkraczania w ich życie prywatne i rodzinne. Informacja, jako część wstępnej fazy procesu decyzyjnego, jest jego podstawą i przygotowaniem. Powinna więc być uzasadniona potrzebami wspólnoty, interesem demokratycznego państwa prawnego. Tylko informacje naprawdę niezbędne w takim państwie mogą być pozyskiwane, gromadzone (w tym elektronicznie przetwarzane) i udostępniane przez władze publiczne. W przypadku sporu, czy ustawodawca nie posunął się za daleko w nałożeniu obowiązków informacyjnych albo w wyposażeniu organów państwa w kompetencje do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania

informacji, co może nastąpić również bez zgody obywatela, rozstrzygać o stopniu „niezbędności” informacji ma Trybunał Konstytucyjny, który w tym znaczeniu ma stać się podmiotem chroniącym przed „złym ustawodawcą” (por. Irena Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 99).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, doniosłość prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m. in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności. Ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie co do zasady w art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji RP), oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną (por. wyrok z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU Nr 6/A/2005, poz. 64, s. 813 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji 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, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowione w art. 51 ust. 2 Konstytucji, oddzielnego 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 uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej, przez pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki: z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU Nr 6/A/ 2002 r., poz. 83, s. 1112 oraz z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 81, s. 812 – 813).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również w swym orzecznictwie, że czynności operacyjne służb państwowych pozostają usprawiedliwione, o ile ich celem jest obrona wartości demokratycznych państwa prawnego. Wymogiem konstytucyjnym jest to, by sprostą one testowi „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy ich celowość, użyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę. Nie ma rozstrzygającego znaczenia argument, że podobne środki są stosowane w innych państwach. Usprawiedliwione jest stosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronią wartości istotne w państwie demokratycznym, i to w sposób (bądź w stopniu), który nie mógłby zostać osiągnięty przy stosowaniu innych środków. Jednocześnie winny to być „środki najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają – w wyniku stosowania tych środków – ograniczeniu” (por. wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU Nr 6/A/2009, poz. 85, s. 910 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym kontroli konstytucyjności czynności operacyjno - rozpoznawczych (realizowanych tak przez Policję, jak i przez Centralne Biuro Antykorupcyjne), gdy idzie o autonomię informacyjną, art. 51 Konstytucji kreuje m. in., oprócz obowiązków ciążących na władzy państwowej, dwa prawa podmiotowe:

- dostępu do dokumentów i zbiorów danych (przy czym ustawodawca zwykły może tu określić ograniczenia, co wynika z art. 51 ust. 3 Konstytucji, a jego swoboda w tym zakresie jest większa, niż na tle ograniczeń przewidzianych w art. 49 Konstytucji),
- prawo „każdego” do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji). Charakterystyczny jest sposób ujęcia tego ostatniego prawa. Nie przewiduje ono – w przeciwieństwie do prawa z art. 51 ust. 3 Konstytucji – w ogóle możliwości ograniczeń wprowadzonych w drodze ustawy zwykłej. Pod tym względem art. 51 ust. 4 jest skonstruowany identycznie jak art. 47 Konstytucji. Artykuł 51 ust. 4 mówi o szczególnym uprawnieniu wynikającym z ogólnej zasady art. 47 Konstytucji, obejmującej prawo do przedstawiania/kształtowania swego publicznego obrazu, rysującego się na tle danych zebranych przez władzę. Prawo to obejmuje żądanie sprostowań oraz usunięcia informacji niepełnych, nieprawdziwych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Spod działania tego prawa nie są bynajmniej wyłączone informacje zebrane w drodze działalności operacyjnej. Ponieważ jednak dane pochodzące z kontroli operacyjnej nie są ujawniane wobec zainteresowanego przy rozpoczęciu i w czasie trwania kontroli operacyjnej, przeto możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 51 ust. 4 Konstytucji, *de facto* jest ograniczona. Należy zauważyć, że na tle systematyki art. 51 Konstytucji regulacja prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 wyprzedza regulację zawartą w art. 51 ust. 5 Konstytucji. W tym ostatnim przepisie mówi się, że ustawa zwykła może określać zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania

informacji. Argument *a rubrica* wskazuje więc na to, że na tle polskiej Konstytucji, jakkolwiek przedmiot, zakres i gwarancje związane z prowadzeniem działań operacyjnych (niezbędnych – co do zasady – we współczesnym państwie) są regulowane przez ustawodawstwo zwykłe (art. 51 ust. 5 Konstytucji), to jednak takie ustawodawstwo musi obracać się w konstytucyjnych ramach wskazanych w art. 49 i art. 51, przewidujących możliwość i zasady współokreślenia (ujętego zresztą w różny sposób na tle każdego z tych przepisów) przez ustawodawcę zwykłego kwestii uregulowanych w art. 49, a także w art. 51 ust. 1, 2 (w związku z ust. 5) i 3 Konstytucji. Nie przewidziano natomiast takiej możliwości współdziałania ustawodawcy zwykłego dla prawa uregulowanego przez art. 51 ust. 4 Konstytucji. Ustawodawca zwykły, nawet nie wykonując konstytucyjnego upoważnienia do współokreślenia (przez kształtowanie wyjątków) konstytucyjnie chronionych wolności/praw, lecz wykonując swoją „zwyczajną” działalność, normując jakieś inne kwestie, może jednak, niejako przypadkiem, wkroczyć w sferę wolności/praw konstytucyjnych. W takim wypadku ocena proporcjonalności wkroczenia musi jednak odbywać się wedle surowszych kryteriów, niż w wypadku, gdy sama Konstytucja przyznaje ustawodawcy możliwość kreacji ograniczeń, w odniesieniu do konstytucyjnie normowanej wolności/prawa. Inaczej mówiąc: na tle unormowań w art. 49 i art. 51 ust. 4 Konstytucji proporcjonalność wkroczenia ustawodawcy zwykłego będzie oceniana wedle kryteriów łagodniejszych – w pierwszym i surowszych – w drugim wypadku (por. wyroki: z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11, poz. 132, s. 1499 – 1500 oraz z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, op. cit., s. 911).

Tajemnica bankowa niewątpliwie stanowi jedną z gwarancji konstytucyjnego prawa do prywatności i podlega autonomii informacyjnej jednostki. Wyłączenie przez ustawodawcę możliwości zaskarżenia przez zainteresowanego postanowienia sądu w przedmiocie uchylenia tejże tajemnicy

bankowej (choćby po zakończeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych lub w innym, ustalonym w ustawie terminie), nasuwa poważne wątpliwości, czy ustawa dotknięta takim pominięciem legislacyjnym spełnia warunki dopuszczalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. W szczególności, zainteresowany został pozbawiony możliwości zainicjowania weryfikacji przez sąd odwoławczy, czy zbierane przez CBA informacje, objęte tajemnicą bankową, są „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”, czy też jedynie „celowe”, „użyteczne” lub „tanio i łatwo” pozyskiwane przez służbę bądź że uzasadnieniem do pozyskiwania ich pozostaje okoliczność, iż podobne informacje są pozyskiwane przez takie służby w innych państwach. Nadto, brak weryfikacji przez sąd odwoławczy, czy informacje objęte tajemnicą bankową zostały zebrane przez CBA w sposób zgodny, czy też sprzeczny z ustawą, czyni z gwarancji konstytucyjnej, zawartej w art. 51 ust. 4 ustawy zasadniczej, prawo wyłącznie fasadowe.

W tym miejscu wypadałoby również odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska, dotyczące konstytucyjnych standardów sprawiedliwej procedury sądowej oraz ich znaczenia dla respektowania praw i wolności jednostki, określonych w ustawie zasadniczej.

W szczególności, należałoby podkreślić, że istotne ograniczenie respektowania tych standardów, uzasadniane niejawnym charakterem czynności operacyjno-rozpoznawczych, polegające na wyłączeniu prawa osoby zainteresowanej do wysłuchania, zgłaszania wniosków dowodowych oraz osobistego udziału w czynnościach, przed podjęciem przez sąd decyzji w przedmiocie uchylenie tajemnicy bankowej, nakłada na ustawodawcę obowiązek szczególnej dbałości i rygorystycznego przestrzegania pozostałych praw i wolności konstytucyjnych obywatela, wobec którego CBA podjęło czynności operacyjno-rozpoznawcze.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że, analizowana regulacja art. 23 ust. 7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym godzi w konstytucyjne prawo do prywatności oraz w prawo do autonomii informacyjnej. Tym samym, zakwestionowany przez Skarżącego przepis jest niezgodny z art. 47 oraz z art. 51 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy zasadniczej.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej unormowania w kontekście zasady wolności jednostki, należy odnotować, że, zgodnie z przepisem art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Z kolei, unormowanie art. 31 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że każdy obowiązany jest szanować wolność i prawa innych i nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

W doktrynie przyjmuje się, że art. 31 ust. 1 i 2 (ogólna zasada wolności) stanowi jak gdyby tło dla szczegółowych regulacji konstytucyjnych o konkretnych wolnościach. Z jednej więc strony zachodzi pomiędzy nimi stosunek tożsamości, bo wszystkie te przepisy szczegółowe powtarzają ogólną zasadę wolności, przypominając, że odnosi się ona też do wskazanej dziedziny stosunków i nadając jej bardziej szczegółowy kształt prawny. W tym aspekcie ogólne stwierdzenia art. 31 stanowią tylko wskazówkę, w jaki sposób należy interpretować i stosować konkretne przepisy o poszczególnych „wolnościach”. Z drugiej jednak strony, nie ma podstaw do przyjmowania, że suma tych konkretnych przepisów wyznacza ostateczne granice czy zakres wolności, a więc, że jeżeli jakaś dziedzina stosunków nie została nimi objęta, to pozostaje poza konstytucyjną gwarancją wolności. Zarówno na tle aksjologii Konstytucji z 1997 r., jak i wobec prawnonaturalnego rodowodu wolności człowieka, właściwsza wydaje się konkluzja odwrotna: zasada wolności, wyrażona w art. 31 ust. 1 i 2, ma też charakter subsydiarny. Jeżeli więc jakaś dziedzina stosunków nie została objęta szczegółowymi unormowaniami o poszczególnych „wolnościach”, to gwarancję swobody działania jednostki można wyprowadzać



bezpośrednio z art. 31 ust. 1 i 2 (por. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 31, s. 7).

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska, brak możliwości zaskarżenia przez zainteresowanego postanowienia sądu w przedmiocie uchylecia tajemnicy bankowej oraz zgody na udostępnienie informacji objętych tą tajemnicą funkcjonariuszom CBA koliduje z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej), prawem do zaskarzania pierwszoinstancyjnych orzeczeń sądowych (art. 78 Konstytucji RP), prawem do prywatności (art. 47 ustawy zasadniczej), prawem do autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 1, 2, 3 i 4 Konstytucji RP) oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wydaje się, że wolności jednostki, nieobjęte wymienionymi normami konstytucyjnymi, które teoretycznie można byłoby wywodzić z analizowanego art. 31 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, miałyby nadzwyczaj luźny związek z zawartością normatywną zaskarżonego przepisu ustawy o CBA. Tym samym, zaproponowany przez Skarżącego wzorzec kontroli wydaje się nieadekwatny do oceny tegoż unormowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby uznać, że przepis art. 23 ust. 7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej unormowania w kontekście pozostałych wzorców kontroli, zaproponowanych przez Skarżącego, należy odnotować, że, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia

ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Art. 9 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W końcu, zgodnie z przepisem art. 188 pkt 1, 2 i 5 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, oraz skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zaproponowane przez Skarżącego, jako wzorce kontroli, unormowania art. 5 i art. 9 Konstytucji zostały ujęte jako przepisy programowe. Wymogi w nich zawarte nie rodzą więc po stronie jednostek egzekwowlanych prawnie roszczeń o działania władz na tyle skutecznych, by można ich dochodzić w drodze skargi konstytucyjnej. Odnośnie art. 9 Konstytucji RP wypadałoby nadto odnotować, że ustrojodawca przesądził w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej, że wniesienie skargi konstytucyjnej przysługuje tylko temu, czyje konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone, co wyłącza możliwość wniesienia takiej skargi z powodu naruszenia prawa międzynarodowego.

Z kolei art. 188 pkt 1, 2 i 5 Konstytucji RP określa zakres właściwości rzeczowej Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym, również nie zawiera prawa podmiotowego jednostki, które podlegałoby ochronie w postaci skargi konstytucyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że postępowanie w zakresie badania zgodności przepisu art. 23 ust. 7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z art. 5, art. 9 i art. 188 pkt 1, 2 i 5 Konstytucji RP podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności orzekania.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego