RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22. 11. 2021 r.

PK VIII TK 118.2019

Kp 2/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, której Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarzucił niezgodność:

„1)

a) art. 1 pkt 1 zmieniającego art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799),

b) art. 1 pkt 2 zmieniającego załącznik do ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a (załącznik nr 1 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.)

w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora;

2)

a) art. 2 pkt 3 lit. b, e, h oraz i, dodającego w art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393 oraz z 2019 r. poz. 371 i 492) ust. 1a, 3c, 3d, 6a, 6b oraz 8a-8c, i art. 2 pkt 3 lit. c, d, f oraz j, zmieniającego w art. 10 tej ustawy ust. 3, 3a, 4, 5 oraz 9,

b) art. 2 pkt 4 zmieniającego art. 13 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a,

c) art. 2 pkt 5 zmieniającego art. 14 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a,

d) art. 2 pkt 6 dodającego załącznik do ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a (załącznik nr 2 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.)

w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym;

3)

a) art. 3 pkt 1 zmieniającego art. 3a ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1925, z 2006 r. poz. 708 oraz z 2009 r. poz. 918),

b) art. 3 pkt 2 zmieniającego załącznik do ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a (załącznik nr 3 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.)

w zakresie dotyczącym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła do Parlamentu Europejskiego wybranego w Rzeczypospolitej Polskiej;

4)

art. 4 dodającego w art. 2 w ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 53, 125 i 1091) pkt 5a

a) w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, oraz

b) w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego;

5)

a) art. 5 pkt 1 lit. a, e oraz g dodającego w art. 14 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1422) ust. 2a, 6a, 6b, 7a oraz 7b i art. 5 pkt 1 lit. b-d zmieniającego w art. 14 tej ustawy ust. 3-6,

b) art. 5 pkt 2 dodającego ust. 3 w art. 15 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a,

c) art. 5 pkt 3 zmieniającego ust. 1 w art. 38 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a,

d) art. 5 pkt 4 dodającego załącznik nr 4 do ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a (załącznik nr 4 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.)

w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,

6)

art. 8 w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne wymienionych w punkcie 1-5”

z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji, oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

I. przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw:

1)

a) art. 1 pkt 1, którym zmieniono art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tj.: Dz. U z 2018 r., poz. 1799),

b) art. 1 pkt 2, którym zmieniono brzmienie załącznika do ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a (załącznik nr 1 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.);

2)

a) art. 2 pkt 3 lit. b, e, h oraz i, którymi dodano w art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (aktualny tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2399) ust. 1a, 3c, 3d, 6a, 6b oraz 8a-8c, i art. 2 pkt 3 lit. c, d, f oraz j, którymi zmieniono w art. 10 tej ustawy ust. 3, 3a, 4, 5 oraz 9,

b) art. 2 pkt 4, którym zmieniono art. 13 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a,

c) art. 2 pkt 5, którym zmieniono art. 14 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a,

d) art. 2 pkt 6, którym dodano załącznik do ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a (załącznik nr 2 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.);

3)

a) art. 3 pkt 1, którym zmieniono art. 3a ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 187, poz. 1925 ze zm.),

b) art. 3 pkt 2, którym zmieniono załącznik do ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a (załącznik nr 3 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.);

4)

art. 4, którym dodano w art. 2 w ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (aktualny tj.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1671) pkt 5a

5)

a) art. 5 pkt 1 lit. a, e oraz g, którymi dodano w art. 14 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (tj.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1422) ust. 2a, 6a, 6b, 7a oraz 7b, i art. 5 pkt 1 lit. b-d, którymi zmieniono w art. 14 tej ustawy ust. 3-6,

b) art. 5 pkt 2, którym dodano ust. 3 w art. 15 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a,

c) art. 5 pkt 3, którym zmieniono ust. 1 w art. 38 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a,

d) art. 5 pkt 4, którym dodano załącznik nr 4 do ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a (załącznik nr 4 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.)

w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;

II. art. 8 wskazanej w punkcie I ustawy z dnia 11 września 2019 r. **w zakresie, w jakim dotyczy pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i**

pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, które zostały wymienione w ust. 1-5 tego przepisu, a także w zakresie, w jakim dotyczy małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;

III. przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. wymienione w punkcie I i II, w zakresie, w jakim dotyczą małoletnich dzieci własnych, małoletnich dzieci małżonka i małoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, oraz w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych, wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod opieką prawną osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub ich małżonków, są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji RP;

IV. przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. wymienione w punkcie I i II, w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, nie są nierozerwalnie związane z całą ustawą z dnia 19 września 2019 r.;

V. postępowanie w przedmiocie badania zgodności wymienionych w punkcie I i II przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r., w zakresie objętym wnioskiem Prezydenta RP, z art. 32 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;

VI. postępowanie w zakresie badania zgodności wymienionych w punkcie I i II przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, z art. 47 i art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – z powodu zbędności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie – w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP – wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustawy (dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa z dnia 11 września 2019 r.) z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji, a

także z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP wskazał, że przyjęta ustawa ma na celu rozszerzenie zakresu oświadczeń o stanie majątkowym o informacje dotyczące sytuacji majątkowej osób najbliższych składającym oświadczenia. Wprowadza ona bowiem nie tylko obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku osobistego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową przez osoby zobowiązane do złożenia takich oświadczeń na podstawie przepisów poszczególnych ustaw wymienionych w *petitum* wniosku, ale też obowiązek ujawnienia w owych oświadczeniach majątku osobistego małżonka, majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka, dzieci przysposobionych oraz osoby pozostającej we wspólnym pożyciu.

Wątpliwości konstytucyjne Wnioskodawcy zaskarżone przepisy wzbudziły w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego.

Prezydent podkreślił bowiem, że, pomimo iż projektodawcy przyświecały godne uznania intencje, związane z walką z korupcją czy wykorzystywaniem stanowisk publicznych dla własnych celów, to „(…) analiza aspektów konstytucyjnych wskazuje, że w niniejszej sprawie doszło do konfliktu konstytucyjnie chronionych wartości – prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, wyrażonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji, z prawem do ochrony prawnej życia prywatnego, uregulowanym w art. 47 Konstytucji, gwarantowanym w aspekcie ochrony danych osobowych przez art. 51 ust. 2 Konstytucji” (wniosek, s. 5). W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca nie przeprowadził bowiem – w zakresie, w jakim rozwiązania ustawy nowelizującej nakładają na osobę

zobowiązaną do złożenia oświadczenia majątkowego obowiązek przedstawiania informacji o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych – analizy proporcjonalności ingerencji owych regulacji w sferę wskazanych w *petitum* wniosku wolności i praw człowieka i obywatela. Ponadto – zdaniem Prezydenta RP – niespójność przyjętych w ustawie nowelizującej rozwiązań, dotycząca zakresu przedmiotowego oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych, ich odpowiedzialności za niezłożenie bądź złożenie nieprawdziwego lub niepełnego oświadczenia majątkowego, oraz poziomu ochrony zawartych w oświadczeniach majątkowych informacji o stanie majątkowym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, budzi wątpliwości w zakresie ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości.

Uzasadniając zatem niezgodność wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy nowelizującej z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji RP, Prezydent wskazał w szczególności, że „obowiązek wyjawienia całego zgromadzonego majątku wraz z drobiazgowym wyliczeniem jego składników przedmiotowych i ich wartości głęboko wkracza w sferę życia prywatnego" (wniosek, s. 11). Informacje ujawnianie w oświadczeniach o stanie majątkowym dostarczają bowiem wiedzy o sytuacji osobistej, majątkowej i zawodowej. W odniesieniu do sytuacji osobistej zawierają przede wszystkim informacje o istnieniu więzi między zobowiązanymi do składania oświadczeń majątkowych a członkami rodziny, a także o rodzaju tych relacji – związkach pokrewieństwa czy powinowactwa. W odniesieniu zaś do sytuacji majątkowej i zawodowej są źródłem kompleksowych informacji o stanie majątkowym oraz działalności zawodowej osób trzecich – dzieci własnych, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego. Wnioskodawca podkreślił też, że kwestia zanonimizowania pewnego zakresu danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym pozostaje bez wpływu na możliwość zidentyfikowania dzieci

własnych, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego i naruszenia ich prawa do prywatności. Zdaniem Prezydenta, dane, które będą podlegały ujawnieniu, są bowiem wystarczające dla zidentyfikowania tożsamości dziecka funkcjonariusza publicznego lub dziecka jego małżonka. Osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątku dzieci własnych, dzieci przysposobionych lub dzieci małżonka może też – w ocenie Wnioskodawcy – nie mieć możliwości uzyskania pełnych informacji o takim majątku. „Wątpliwe konstytucyjnie jest żądanie podania pełnych informacji o stanie majątkowym określonego kręgu osób, od osoby pełniącej funkcję publiczną, która nie jest ich dysponentem i ze względów niezależnych od siebie informacji takich może nie uzyskać od członków rodziny" (wniosek, s. 14).

Prezydent RP podniósł, że przebieg prac legislacyjnych wskazuje, iż nie została przeprowadzona analiza proporcjonalności ograniczenia prawa do prywatności dzieci funkcjonariuszy publicznych. Wnioskodawca zauważył bowiem, że ograniczenia prawa do prywatności dopuszczalne są, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wobec osób pełniących funkcje publiczne – „(…) występuje wówczas »usprawiedliwione« zainteresowanie społeczeństwa sferą życia prywatnego tych osób" (wniosek, s. 15). Osoby z rodziny osoby pełniącej funkcje publiczne nie stają się jednakże „(…) automatycznie pełniącymi – w rozumieniu Konstytucji – funkcje publiczne (…). Stąd brak uzasadnienia dla rozszerzenia znaczenia tego pojęcia na dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione funkcjonariusza publicznego" (wniosek. s. 16). Prezydent RP zauważył również, że „[u]znając słuszność celów (…), którym w założeniu miały służyć kwestionowane przepisy prawne, wyrazić należy przekonanie, że – w zakresie, w jakim dotyczą pozyskiwania i ujawniania informacji dotyczących dzieci funkcjonariusza publicznego oraz dzieci jego małżonka, a w pewnym stopniu także małżonków tych dzieci – przepisy te nie stanowią właściwego środka do osiągnięcia ww. celów. Wprowadzone ustawą

regulacje prawne nie są w stanie wyeliminować ewentualnych podejrzeń kierowanych w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i służyć potwierdzeniu, iż źródła pochodzenia uzyskanego przez te osoby majątku nie budzą wątpliwości (a wręcz mogą takie nieuzasadnione podejrzenia i wątpliwości zrodzić), gdyż nie dotyczą one sytuacji osoby pełniącej funkcje publiczne, lecz sytuacji osób trzecich, choćby blisko spokrewnionych z osobą publiczną" (wniosek, s. 17). Prezydent RP wskazał też na wątpliwości związane z zachowaniem przez ustawodawcę proporcji pomiędzy korzyściami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a dolegliwościami, które wynikają z ingerencji w prawa jednostki. W tym kontekście zauważył, że konieczność podawania przez funkcjonariusza publicznego, do publicznej wiadomości, informacji o zdarzeniach z życia dzieci własnych, przysposobionych lub dzieci małżonka czy małżonków tych dzieci, wymaganych przez kwestionowane przepisy narusza naczelną zasadę konstytucyjną, jaką jest ochrona prawna życia rodzinnego wyrażona w art. 47 Konstytucji RP, oraz osłabia więzi między osobami tworzącymi rodzinę, która – zgodnie z art. 18 Konstytucji RP – znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca podsumował więc, że nałożony zakwestionowanymi przepisami obowiązek składania informacji o „(…) istnieniu więzi rodzinnych, jak stosunek pokrewieństwa między rodzicem a dzieckiem lub jego brak, fakcie przysposobienia dziecka czy informacji o płci dziecka, może stanowić – dokonaną z naruszeniem reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – ingerencję władzy w autonomię decyzyjną jednostki, zarówno w sferze własnego życia, jak i kształtowania życia rodzinnego i wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami i jako taki ma negatywny wpływ na więzi rodzinne, podważając trwałość rodziny. Szkody w postaci naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności osób, do których odnosi się ta regulacja, wykraczają poza granice wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, prowadząc do naruszenia zasady proporcjonalności" (wniosek, s. 22).

Z kolei, przedstawiając argumentację na poparcie zarzutu niezgodności wskazanych w *petitum* wniosku przepisów z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz 18 Konstytucji RP, Prezydent RP wskazał, że „[g]rupa funkcjonariuszy publicznych, która została zobowiązana do składania oświadczeń o stanie majątkowym, stanowi krąg przynależących do tej samej klasy podmiotów podobnych, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, które powinny być traktowane równo. Cechą istotną, wyróżniającą określoną kategorię tych podmiotów, jest pełnienie funkcji publicznej lub zajmowanie stanowiska publicznego" (wniosek, s. 23). Ustawą z dnia 11 września 2019 r. ustawodawca wprowadził jednak zróżnicowanie w tej grupie, polegające na zobowiązaniu części funkcjonariuszy publicznych do składania oświadczeń o stanie majątkowym o znacznie szerszym zakresie – obejmującym także sytuację majątkową dzieci tych funkcjonariuszy, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych. Ponadto – jak podniósł Prezydent RP – w grupie funkcjonariuszy publicznych zobowiązanych do składania oświadczeń dotyczących sytuacji majątkowej dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci ich małżonków, ustawodawca wprowadził dalsze zróżnicowanie. W szczególności, zróżnicował on sytuację prawną posłów, senatorów i posłów do Parlamentu Europejskiego, a także Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz funkcjonariuszy publicznych, o których mowa w art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2399; dalej: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej) w zakresie ponoszonej przez nich odpowiedzialności karnej lub służbowej za złożenie oświadczenia nieprawdziwego lub niepełnego, albo niezłożenie owego oświadczenia. W tym kontekście Wnioskodawca podkreślił, że ustawodawca nie wskazał w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej żadnych kryteriów, którymi kierował się, wprowadzając powyższe zróżnicowania w sytuacji prawnej funkcjonariuszy publicznych, zobowiązanych do składania oświadczeń

majątkowych. Wprowadzone zróżnicowanie nie spełnia też – zdaniem Prezydenta RP – celów regulacji wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. „Objęcie niektórych funkcjonariuszy publicznych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, obejmujących majątek dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka, może nie zapewnić większej niż dotychczas transparentności życia publicznego, gdyż informacje te nie dotyczą życia publicznego. Nie stanowią także informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, do których dostęp zapewnia art. 61 ust. 1 Konstytucji" (wniosek, s. 26). Skoro zaś trudno wskazać interes, któremu miało służyć owo zróżnicowanie, to – jak podkreślił Wnioskodawca – „(…) nie pozostaje ono w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku nierównego potraktowania, przede wszystkim ich prawa do prywatności" (wniosek, s. 27).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, która ma na celu rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, sekretarza stanu, podsekretarza stanu, kierownika urzędu centralnego, wojewodę, Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Prezesa Agencji Badań Medycznych, Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezesa Agencji Mienia

Wojskowego, Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także przez posłów i senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Owo rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych polega na tym, że osoby pełniące wskazane powyżej funkcje publiczne będą obowiązane, oprócz złożenia oświadczenia o swoim majątku osobistym i majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, przedstawić w składanym oświadczeniu informację o majątku osobistym małżonka oraz majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka, dzieci przysposobionych oraz osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobą obowiązaną do złożenia oświadczenia.

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. wskazano, iż rozszerzenie zakresu oświadczeń o stanie majątkowym osób piastujących funkcje publiczne o informacje dotyczące sytuacji majątkowej osób im najbliższych podyktowane zostało „(…) potrzebą eliminacji ewentualnych, nieuzasadnionych podejrzeń kierowanych w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i służyć ma potwierdzeniu – również w wyniku badania oświadczeń o stanie majątkowym przez naczelników urzędów skarbowych – iż źródła pochodzenia uzyskanego majątku nie budzą wątpliwości. Powyższe regulacje przyczynią się zatem do zwiększenia poziomu zaufania społeczeństwa do osób piastujących funkcje publiczne" (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 3795).

Wskazane powyżej zmiany ustawa z dnia 11 września 2019 r. wprowadziła do następujących aktów prawnych: ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1799; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora); ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; ustawy z dnia

30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 187, poz. 1925 ze zm.; dalej: ustawa o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego); ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (aktualny tj.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1671; dalej: ustawa o CBA) oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1422; dalej: ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

W ustawie nowelizującej przyjęto, iż oświadczenia o stanie majątkowym – co do zasady – będą jawne. Natomiast nie będą podlegać ujawnieniu informacje o danych adresowych, o miejscu położenia nieruchomości oraz informacje umożliwiające identyfikację ruchomości osoby składającej oświadczenie oraz osób wskazanych w oświadczeniu, a także dane osobowe małżonka osoby składającej oświadczenie, jej dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych oraz osoby pozostającej z tą osobą we wspólnym pożyciu. W przypadku zaś gdy małżonek, dzieci własne, dzieci małżonka, dzieci przysposobione oraz osoby pozostające we wspólnym pożyciu z osobą obowiązaną do złożenia oświadczenia są również obowiązani do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, w oświadczeniu dotyczącym majątku osób najbliższych osoba obowiązana do jego złożenia nie podaje odpowiednio danych dotyczących majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową tych osób, a wskazuje jedynie podstawę złożenia oświadczenia o stanie majątkowym i podmiot, któremu te osoby złożyły swoje oświadczenie.

Analiza wskazanych w *petitum* wniosku przepisów poszczególnych ustaw zmienionych ustawą z dnia 11 września 2019 r., w tym również wzorów oświadczeń majątkowych stanowiących załączniki do tych ustaw, w odniesieniu do przepisów już obowiązujących w zakresie oświadczeń majątkowych, wskazuje, że posłowie i senatorowie oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego będą składali jedno oświadczenie o stanie majątkowym, składające się z dwóch części: części A, obejmującej majątek własny (osobisty oraz objęty małżeńską

wspólnością majątkową), oraz części B, dotyczącej majątku osób najbliższych. Funkcjonariusze publiczni, na podstawie przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, składać zaś będą dwa odrębne oświadczenia o stanie majątkowym – jedno dotyczące majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową (na podstawie wzoru określonego w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy), drugie dotyczące majątku osób bliskich (na podstawie wzoru określonego w ustawie). Prezes Trybunału Konstytucyjnego będzie z kolei składał trzy oświadczenia: o prowadzonej przez małżonka działalności gospodarczej (ewentualnie także o zamiarze podjęcia lub o zmianie charakteru działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka), o posiadanym majątku odrębnym oraz objętym małżeńską wspólnością majątkową i o stanie majątkowym najbliższych.

Stanowiące załączniki do ustawy z dnia 11 września 2019 r. wzory oświadczeń o stanie majątkowym – w zakresie objętym przedmiotem wniosku – wymagają określenia sytuacji osobistej i rodzinnej przez osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia majątkowego, poprzez zobowiązanie tej osoby do zaznaczenie jednej z trzech opcji: "Dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione* (*Niepotrzebne skreślić)", podania imienia i nazwiska tej osoby (w przypadku kobiety również jej nazwiska panieńskiego), a także wskazania płci dziecka, poprzez zaznaczenie jednej z dwóch możliwości: "Syn/córka* (*Niepotrzebne skreślić)".

Ponadto, jak wynika z owych wzorów oświadczeń o stanie majątkowym, zobowiązani do złożenia takich oświadczeń muszą przedstawić kompleksowe informacje o stanie majątkowym oraz działalności zawodowej dzieci własnych, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobionych. Ustawodawca wymaga bowiem podania informacji o:

- posiadaniu przez syna/córkę zasobów pieniężnych, z uwzględnieniem środków

pieniężnych zgromadzonych w walucie polskiej, środków pieniężnych zgromadzonych w walucie obcej oraz papierów wartościowych;

- posiadaniu przez syna/córkę domów, mieszkań, gospodarstw rolnych i innych nieruchomości, ze wskazaniem ich powierzchni, adresu, wartości, tytułu prawnego, a w przypadku gospodarstw rolnych także rodzaju gospodarstwa, rodzaju zabudowy oraz wysokości osiągniętego przez synal/córkę z tego tytułu w roku ubiegłym przychodu i dochodu;
- uczestnictwie przez syna/córkę w spółce cywilnej lub w osobowej spółce handlowej (jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej), ze wskazaniem wysokości wniesionych wkładów i wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym przychodu i dochodu;
- posiadaniu przez syna/córkę akcji lub udziałów w spółce handlowej z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, ze wskazaniem liczby i emitenta udziałów, informacji, czy akcje lub udziały te stanowią pakiet większy niż 10% udziałów w spółce oraz wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym przychodu i dochodu;
- posiadaniu przez syna/córkę udziałów w innych spółkach handlowych, ze wskazaniem liczby i emitenta udziałów oraz wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym przychodu i dochodu;
- nabyciu przez syna/córkę od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, z podaniem opisu mienia i daty nabycia oraz informacji, od kogo nastąpiło nabycie;
- prowadzeniu przez syna/córkę działalności gospodarczej, osobiście lub wspólnie z innymi osobami, ze wskazaniem formy prawnej, przedmiotu działalności i wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym przychodu i dochodu;
- zarządzaniu przez syna/córkę działalnością gospodarczą lub bycia przedstawicielem, pełnomocnikiem takiej działalności, ze wskazaniem formy

prawnej, przedmiotu działalności i wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym dochodu;

- członkostwie syna/córki w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej w spółce handlowej ze wskazaniem nazwy i siedziby spółki, momentu rozpoczęcia członkostwa i wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym dochodu;
- członkostwie syna/córki w fundacjach i stowarzyszeniach prowadzących działalność gospodarczą, ze wskazaniem momentu rozpoczęcia członkostwa i wysokości osiągniętego z tego tytułu w roku ubiegłym dochodu;
- osiąganiu przez syna/córkę innych dochodów z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
- posiadanych przez syna/córkę składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych; w przypadku pojazdów mechanicznych, ze wskazaniem marki, modelu i roku produkcji;
- zobowiązaniach pieniężnych syna/córki o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone, ze wskazaniem wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem i w jakiej wysokości.

Ustawodawca, na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 września 2019 r., zróżnicował też sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych zobowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym zawierającego informacje o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych – w zakresie odpowiedzialności służbowej lub karnej tych funkcjonariuszy za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy albo niezłożenie owych informacji.

W art. 13 i art. 14 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – które odnoszą się do odpowiedzialności służbowej za niezłożenie oświadczenia majątkowego (art. 13)

i odpowiedzialności służbowej oraz karnej za podanie nieprawdy w owym oświadczeniu (art. 13 i art. 14) – ustawodawca wprowadził bowiem tożsamą odpowiedzialność służbową i karną funkcjonariuszy publicznych, którzy na podstawie art. 10 ust. la tej ustawy zobowiązani są do złożenia oświadczenia zawierającego informacje o stanie majątku wymienionych powyżej osób najbliższych.

Odpowiedzialności służbowej za niezłożenie oświadczenie majątkowego w zakresie dotyczącym informacji o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych ustawodawca nie wprowadził zaś w ustawie o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, pomimo że taką odpowiedzialność przewidział w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wobec Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie został też wymieniony w art. 10 ust. 1a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Dodatkowo, ustawodawca zróżnicował sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych, którzy składają oświadczenia majątkowe niepełne, tj. z pominięciem informacji dotyczących majątku dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka, w zależności od tego, jaką funkcję publiczną pełnią. Osoby, o których mowa w art. 10 ust. la ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne podlegają bowiem – jak już wskazano – odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności służbowej, natomiast wyłącznie odpowiedzialności karnej w tym zakresie podlega poseł, senator lub poseł do Parlamentu Europejskiego oraz Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, wskazać należy, że za niezłożenie oświadczenia majątkowego w zakresie dotyczącym wskazanych powyżej osób najbliższych poseł, senator oraz

poseł do Parlamentu Europejskiego podlega odpowiedzialności karnej, podczas gdy osoby wymienione w art. 10 ust. 1a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – zgodnie ze zmienionym art. 13 tej ustawy – podlegają wyłącznie odpowiedzialności służbowej, zaś Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie podlega w tym zakresie żadnej z tych dwóch odpowiedzialności.

Jednocześnie, ustawa z dnia 11 września 2019 r. zawiera w art. 8 przepisy dostosowujące, których istotą jest polecenie, by w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy podmioty nią zobowiązane złożyły oświadczenia o stanie majątkowym zgodnie z przepisami ustaw zmienianych ustawą nowelizującą, czyli obejmujące informacje o stanie majątkowym osób najbliższych.

Odnosząc się do wskazanych w *petitum* wniosku wzorców kontroli, przypomnieć należy, że, zgodnie z art. 47 Konstytucji RP, „[k]ażdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym".

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 5 marca 2013 r. o sygn. U 2/11, wskazał, że w art. 47 Konstytucji RP uregulowane zostały dwie odrębne sytuacje: po pierwsze, prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer jej życia; po drugie, wolność decydowania w sprawach określonych w końcowej jego części. Pierwszemu prawu jednostki towarzyszyć musi ustawowa regulacja pozwalająca bronić prywatność, życie rodzinne, cześć i dobre imię. Natomiast drugie oznacza zakaz ingerencji w wolność kształtowania przez jednostkę jej życia osobistego. Obie normy konstytucyjne, zawarte w art. 47 Konstytucji RP, określa się mianem prawa do prywatności (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 24). Artykuł 47 Konstytucji RP zapewnia więc ochronę przed ingerencjami, które ograniczają, choćby pośrednio, więzi rodzinne, zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym. W doktrynie wyjaśnia się, że prawo do prywatności jest w najkrótszym ujęciu „prawem do bycia pozostawionym w

spokoju", do tego, aby nie być niepokojonym w swoim życiu prywatnym i rodzinnym przez podmioty publiczne i prywatne (zob. J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 94). Jak wskazał też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. o sygn. K 32/04, poszanowanie prywatności – która na poziomie konstytucyjnym jest chroniona wieloaspektowo, przez kilka praw i wolności – jest ściśle powiązane z konstytucyjnym nakazem ochrony godności ludzkiej. Zachowanie przez człowieka godności wymaga bowiem poszanowania jego sfery czysto osobistej, tak by tenże nie był narażony na konieczność „bycia z innymi" czy „dzielenia się z innymi" swoimi przeżyciami czy doznaniami o intymnym charakterze (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Ujęcie ochrony prawnej życia rodzinnego w art. 47 sprawia też, że została ona podniesiona do rangi naczelnej zasady konstytucyjnej, a tym samym, że państwo wspiera rodzinę i nie wkracza bez konieczności w sferę życia rodzinnego (tak trafnie *Z. Cieślak* w zd. odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2009 r. o sygn. K 1/07, OTKZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Prawo do poszanowania życia rodzinnego pozostaje w związku z art. 18 Konstytucji RP, stanowiąc jego szczegółowe rozwinięcie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 3). Dlatego też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że art. 47 Konstytucji RP powinien być odczytywany „w kontekście" art. 18 Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. P 33/12, OTKZU nr 8/A/2013, poz. 123). Artykuł 18 Konstytucji RP pełni zaś dwojaką funkcję. Po pierwsze jest elementem aksjologii konstytucyjnej, określając podstawowe wartości związane z instytucją rodziny i jej rolą w społeczeństwie, po drugie jest elementem wyznaczania celów i zadań władzy publicznej, bo nakłada na te władze obowiązek ochrony i opieki wartości wskazanych w tym przepisie (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29,* red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa

2016, s. 491). Artykuł 18 Konstytucji RP chroni więc cztery podstawowe wartości związane z funkcjonowaniem jednostki w społeczeństwie: małżeństwo – jako związek kobiety i mężczyzny, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo. Przepis ten nakazuje ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej nad osobami fizycznymi w sytuacjach, gdy występują one w określonych „rolach społecznych", tzn. jako małżonkowie, rodzice i dzieci lub członkowie tej samej rodziny. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „[o]chrona rodziny realizowana przez władze publiczne musi uwzględniać przyjętą w Konstytucji wizję rodziny jako trwałego związku mężczyzny i kobiety nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo" (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się jednocześnie, że prawodawca zobowiązany jest nie tylko umożliwić jednostkom samorealizację w ramach małżeństwa i rodzicielstwa, ale także „ustanowić wszystkie niezbędne regulacje, które będą przydatne, niezbędne i proporcjonalne w umacnianiu więzów małżeńskich i rodzicielskich oraz będą sprzyjać wykonywaniu wzajemnych praw i obowiązków wynikających z istoty małżeństwa i rodzicielstwa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85). W związku z tym wyrażony został też pogląd, że samo stworzenie ryzyka dla funkcjonowania instytucji chronionych w art. 18 Konstytucji RP powinno być uznane za wystarczającą podstawę do uznania określonego przepisu za niekonstytucyjny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51).

Z kolei, autonomia informacyjna – określona w art. 51 Konstytucji RP – rozumiana jako prawo do decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, stanowi komponent prawa do prywatności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Na temat treści i znaczenia prawa gwarantowanego w art. 51

Konstytucji RP wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny także w wyroku z dnia 12 listopada 2002 r. o sygn. SK 40/01 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81). Stwierdził w nim, iż prawo do ochrony danych osobowych stanowi niewątpliwie szczególny instrument ochrony tych interesów podmiotu, które są związane z ochroną życia prywatnego. Prawo to jest więc wyspecjalizowanym środkiem ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zauważył przy tym, iż zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że prywatność dotyczy również ochrony informacji dotyczących określonego podmiotu, co gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. Takie ujęcie konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych odpowiada zaś – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – ukształtowanej w ramach standardów Rady Europy koncepcji prawa do autonomii informacyjnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że w systemie prawa polskiego ochrona danych osobowych znajduje swoje oparcie przede wszystkim w ustawie o ochronie danych osobowych, stanowiącej w istocie realizację gwarancji konstytucyjnej zawartej w art. 51 Ustawy zasadniczej. W rozumieniu przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie.

W myśl zaś art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, „[w]ładze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, kluczowy wymóg ustanawiany przez ten przepis Konstytucji – dane „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym" – odwołuje się do pojęcia „niezbędności". Jest to podyktowane „(…) dążeniem do ograniczenia pozyskiwania przez władzę publiczną »niekoniecznych, lecz wygodnych« informacji o jednostce. Ani zatem względy celowości, ani wspomnianej

»wygody« organów władzy publicznej nie mogą *per se* uzasadniać naruszenia autonomii informacyjnej jednostki (…). Normatywne wyodrębnienie ma – jak w przypadku innych norm wyrażonych przez art. 51 Konstytucji RP – ułatwić dostrzeżenie ingerencji i uprościć przedmiot dowodu, iż ingerencja nastąpiła. Przedmiotem dowodu staje się wówczas tylko to, czy gromadzenie informacji było konieczne, czy też jedynie wygodne lub użyteczne (…)" (M. Wild, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86,* red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 r., s. 1229).

W tym kontekście jawi się z kolei unormowanie art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Z tego przepisu Konstytucji odczytywane są zaś trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, I, Art. 1-29, op. cit.*, s. 102). Zasada państwa demokratycznego wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które zagwarantują suwerenność narodu, podział i równoważenie się władz, pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie i wolność wyborów. Zasada państwa prawnego wymaga zaś takiego stanowienia norm prawnych, aby były zgodne z ustawą zasadniczą, oraz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, które są prawem związane i działają na jego podstawie. Zasada państwa sprawiedliwego zakłada natomiast zakaz wprowadzania nieuzasadnionych zróżnicowań podmiotów prawa oraz nakaz zapewnienia wszystkim obywatelom zbliżonych szans rozwoju, a także pomocy ze strony władz publicznych w zaspokojeniu elementarnych potrzeb życiowych tym obywatelom, którzy nie są w stanie sami ich zaspokoić. Zasady te tworzą wspólnie ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną klauzulę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad cząstkowych musi być wyjaśniania w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych. Z tych trzech wymienionych zasad, składających

się na konstrukcję klauzuli demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny wywiódł liczne zasady pochodne, a niekiedy z nich kolejne, nazywane zasadami pochodnymi drugiego stopnia. Katalog tych zasad nie jest zamknięty, przy czym „teoretycznie wyróżnione, nazwane i sklasyfikowane zasady splatają się ze sobą na tle konkretnych stanów faktycznych, a ich zakresy mogą się częściowo, a nawet całkowicie pokrywać" (W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rżeczypospolitej Polskiej, Komentarz, I, Art. 1-29, op. cit.,* s. 112). Jedną z najważniejszych zasad pochodnych, która ma swoje bezpośrednie źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, od dawna traktowana jest jako fundament państwa prawnego, z którego Trybunał wyprowadzał dalsze szczegółowe reguły. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi). Pokrywa się także w znacznej mierze z zasadą przewidywalności prawa, którą Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993, Nr 61, poz. 284). Istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia tej jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Prawo do prywatności oraz prawo do zachowania autonomii informacyjnej nie mają jednak charakteru absolutnego.

W aspekcie ograniczenia wskazanych powyżej praw w literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że „[z]organizowanie życia społecznego i publicznego musi zakładać możliwość występowania jednostek w przestrzeni publicznej w sposób anonimowy. Przynajmniej tam, gdzie korzystają one ze swych wolności, nie jest zasadniczo konieczne zrezygnowanie z anonimowości, tak w stosunku do państwa jak też podmiotów prywatnych. (…) Wydaje się zatem, że zakres sfery życia prywatnego należy wyznaczać w oparciu o odpowiedź na pytanie: czy istnieje uzasadniony interes publiczny bądź interes innych osób na ograniczenie prawa jednostki do odosobnienia? (…) Jak trafnie przyjęto w wyr. SA w Warszawie z 12.11.2013 r. (I ACa 906/13, Legalis) jednostka, jako podmiot obdarzony autonomią woli, ma prawo samodzielnie wyznaczać obszar swojej prywatności, w szczególności wytyczać granice dostępności swojego życia osobistego dla innych. Należy zatem ustalić sytuacje, w których jednostce nie przysługuje roszczenie o poszanowanie tak rozumianej prywatności, oraz objąć pozostałe przypadki ochroną wyprowadzaną z art. 47 Konstytucji RP" (M. Wild, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 1175).

Rozstrzygnięcie, czy określone informacje o sytuacji osobistej, rodzinnej, zawodowej i finansowej są niezbędne w rozumieniu art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, powinno zatem nastąpić w drodze porównania kolidujących interesów, w nawiązaniu do konstrukcji wykształconej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazano w literaturze przedmiotu, „[u]stalenie niezbędności informacji następuje poprzez porównanie doniosłości gromadzonych informacji (…) oraz celu, któremu ograniczenie autonomii informacyjnej ma służyć" (M. Wild, *op. cit.*, s. 1230).

W myśl zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji, „[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". W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). W myśl zaś art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty. Zakaz naruszania istoty wolności i praw rozważany był w dwóch płaszczyznach: negatywnej (nakaz miarkowania ograniczeń) i pozytywnej (zakładającej, że istnieje pewien nienaruszalny rdzeń każdego prawa i wolności, w który ustawodawca nie może ingerować, nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. L. Gardocki, *op. cit.* i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). Analizując z kolei, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych

kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 30 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU z 1999 r. nr 1, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności podnieść należy, że Prokurator Generalny w pełni podziela, zawartą w uzasadnieniu wniosku, konstatację Prezydenta RP wyrażającą poparcie dla działań legislacyjnych zmierzających do zapewnienia jawności życia publicznego oraz przeciwdziałania korupcji.

Prokurator Generalny, uznając słuszność celu, któremu w założeniu miały służyć zakwestionowane wnioskiem Prezydenta RP przepisy, zauważa jednakże, że owe przepisy – w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek – ocenione przez pryzmat zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP – budzą istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

Odnotować bowiem należy, że brak jest prawnych instrumentów do wyegzekwowania przez osoby obowiązane do złożenia oświadczenia o stanie

majątkowym informacji o stanie majątkowym od ich pełnoletnich dzieci (własnych, małżonka i przysposobionych, a także o majątku małżonków tych dzieci), przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku podawania pełnych i rzetelnych danych o tymże stanie majątkowym, a w stosunku do większości osób obowiązanych do składania takich oświadczeń majątkowych – dodatkowo wprowadzeniu sankcji za niezłożenie owych informacji lub podanie w oświadczeniu informacji niepełnych lub nieprawdziwych.

Tak samo, nie istnieją instrumenty prawne do wyegzekwowania przez osoby obowiązane do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym informacji o majątku ich dzieci małoletnich lub dzieci pełnoletnich, ale ubezwłasnowolnionych, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek.

Pełna i konsekwentna realizacja kwestionowanych przepisów, we wskazanym w niniejszym stanowisku zakresie, nie tylko nie jest możliwa w praktyce, ale przede wszystkim – co należy jeszcze raz podkreślić – stanowi naruszenie dla wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przypomnieć bowiem należy, że Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie zaznaczał, iż tylko osoby pełniące funkcje publiczne, wskazane w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, „(…) ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Sąd Konstytucyjny, w owym wyroku, jednocześnie podkreślił, że, „[n]ie ma normy konstytucyjnej, która podobny ciężar nakładałaby na członków rodziny” (*ibidem*).

Zgodnie zaś z wielokrotnie powtarzanym stanowiskiem Trybunału, „ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są

niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 97). To samo – co oczywiste – dotyczy ochrony interesu publicznego – nie może on być efektywnie chroniony regulacjami niewykonalnymi, których niewykonanie zagrożone jest jeszcze państwową sankcją.

Ustawodawca, realizując potrzebę zapewnienia transparentności życia publicznego, nie przewidział zatem, że osoba obowiązana na podstawie kwestionowanych przepisów do złożenia rzetelnego i pełnego oświadczenia majątkowego o stanie majątku pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych (i małżonków tych dzieci) oraz małoletnich i pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci, jeżeli pozostają one pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, może nie mieć możliwości uzyskania pełnej informacji o takim majątku. Jak bowiem wynika z przytoczonego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, osoby z rodziny funkcjonariusza publicznego nie stają się automatycznie – w rozumieniu Konstytucji RP – pełniącymi funkcje publiczne. Artykuł 61 Konstytucji RP nie stanowi więc podstawy do wyegzekwowania informacji o stanie majątkowym wskazanych powyżej dzieci. Nie sposób też wskazać innych norm i wartości wynikających z Konstytucji RP, które dawałyby podstawę prawnego egzekwowania takich informacji.

Zaskarżone przepisy, w zakresie wskazanym w niniejszym stanowisku, nakładają zatem na osoby wymienione w tychże przepisach obowiązek złożenia pełnych, rzetelnych i prawdziwych oświadczeń majątkowych, i to pod rygorem odpowiedzialności służbowej i/lub karnej. Spełnienie tego obowiązku nie jest jednak zależne wyłącznie od woli osoby składającej oświadczenie majątkowe,

gdyż osoba ta – jak już wskazano – nie będąc dysponentem takiego majątku, może nie posiadać o nim pełnej informacji. Złożenie pełnych, prawdziwych i rzetelnych informacji o stanie majątkowym pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych (i małżonków tych dzieci) lub dzieci małoletnich i ubezwłasnowolnionych, ale znajdujących się pod wyłączną opieką prawną innej osoby niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia lub jej małżonek – a tym samym uniknięcie odpowiedzialności służbowej i/lub karnej nałożonej przepisami ustawy nowelizującej – zależne jest bowiem wyłącznie od dobrej woli samych pełnoletnich dzieci lub osób sprawujących wyłączną opiekę nad dziećmi małoletnimi bądź ubezwłasnowolnionymi, co z kolei uzależnione jest od stosunków panujących w danej rodzinie.

Wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2019 r. regulacje tworzą więc swoistą pułapką dla osób obowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych, jak też (pośrednio) dla ich dorosłych dzieci, dzieci przysposobionych i dzieci ich małżonków (małżonków tych dzieci) oraz osób, pod których wyłączną opieką prawną znajdują się dzieci małoletnie lub ubezwłasnowolnione osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego. Wymagane przepisami ustawy nowelizującej informacje odnoszą się do sfery osobistej, rodzinnej, majątkowej i zawodowej. Osoba obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego będzie bowiem owymi przepisami zobowiązana do publicznego ujawnienia informacji o dzieciach własnych, dzieciach przysposobionych oraz dzieciach małżonka, a więc – pośrednio – małżeństwach, rozwodach, separacjach, liczbie dzieci, czyli, innymi słowy, będzie zobowiązana do kompleksowego informowania o szczegółach i zdarzeniach życia prywatnego swojego, jak i tych osób najbliższych. Takie zaś działanie może w praktyce prowadzić do swoistego napiętnowania funkcjonariusza publicznego, zobowiązanego do przedstawienia owych informacji, oraz osób mu najbliższych. Częściowe zanonimizowanie podawanych danych w tym zakresie nie wydaje się zaś być wystarczające dla

zapobieżenia zidentyfikowaniu osób najbliższych dla osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego. Rację ma bowiem Wnioskodawca wskazując, że pozostałe, zawarte w oświadczeniu majątkowym i podlegające ujawnieniu, dane będą w większości wypadków wystarczające dla zidentyfikowania tożsamości dziecka funkcjonariusza publicznego, dziecka jego małżonka czy też małżonków tych dzieci. Wymaganie, aby osoba obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego uzyskała kompleksowe informacje o majątku jego osób najbliższych i podała je do publicznej wiadomości może więc stać się źródłem konfliktów i nieporozumień rodzinnych, a tym samym generować częściową lub całkowitą niemożność uzyskania owych informacji.

W świetle powyższego, istotne zastrzeżenia, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, budzi możliwość pociągnięcia osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego do odpowiedzialności karnej lub/i służbowej za podanie nieprawdy lub prawdy zatajenie albo za niezłożenie oświadczenia majątkowego, podczas gdy brak jest prawnych instrumentów do wyegzekwowania przez osobę obowiązaną do złożenia owego oświadczenia tak szczegółowych informacji od pełnoletnich dzieci własnych, małżonka i przysposobionych (oraz małżonków tych dzieci), a także od osób sprawujących wyłączną opiekę prawną nad dziećmi małoletnimi oraz ubezwłasnowolnionymi funkcjonariusza publicznego. Należy bowiem zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już w niniejszym stanowisku wyroku z dnia 13 lipca 2004 r. o sygn. K 20/03 wyraził przekonanie, iż „(…) w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne wprowadzanie unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym, których praktyczna realizacja jest niemożliwa, które mogą prowadzić do chaosu i które potencjalnie stwarzają niebezpieczeństwo prowadzenia rozgrywek politycznych z wykorzystaniem informacji o życiu prywatnym funkcjonariuszy i ich rodzin” (*op. cit.*).

Reasumując powyższe wywody, stwierdzić należy, że wskazane w *petitum* wniosku przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W świetle przytoczonej powyżej w niniejszym stanowisku argumentacji niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, w zakresie wskazanym powyżej, jest też przepis art. 8 ustawy nowelizującej, który zawiera regulacje dostosowujące.

Mając na uwadze okoliczność, że zakwestionowane w *petitum* wniosku Prezydenta RP przepisy zostały ocenione jako niezgodne z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, w zakresie wskazanym w niniejszym stanowisku, ocena tych przepisów – w tymże zakresie – przez pryzmat wzorców wynikających z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji RP stała się zbędna, dlatego też postępowanie w części dotyczącej tych wzorców kontroli podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Powyższa ocena o niezgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie może być jednak odniesiona do małoletnich dzieci własnych, małoletnich dzieci małżonka i małoletnich dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do

złożenia oświadczenia majątkowego oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci, jeżeli osoba obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego lub jej małżonek sprawują nad takimi dziećmi opiekę prawną. Za potraktowaniem tej grupy odrębnie przemawia kilka istotnych argumentów. Po pierwsze, wymienione powyżej dzieci posiadają zdolność prawną, co oznacza możność bycia podmiotem praw i obowiązków, a więc możność bycia właścicielem majątku. Po drugie, małoletnie dzieci pozostają pod władzą rodziców, o ile nie została ona ograniczona, zawieszona lub odebrana jednemu lub obojgu rodziców (art. 93 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy; t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1359; dalej: Kodeks rodzinny). Władza rodzicielska obejmuje zaś w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw. (art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego). Rodzice są ponadto przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską (art. 98 § 1 Kodeksu rodzinnego) i obowiązani są sprawować z należytą starannością zarząd majątkiem dziecka (art. 101 § 1 Kodeksu rodzinnego). Po trzecie, sprawowanie pieczy nad małoletnim lub ubezwłasnowolnionym dzieckiem i jego majątkiem nie powoduje sytuacji, że osoba obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego nie będzie posiadać dostępu do informacji o majątku tych dzieci. Po czwarte zaś, informacja o stanie majątkowym małoletnich dzieci własnych, małoletnich dzieci małżonka, małoletnich dzieci przysposobionych oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci, jeżeli opiekę nad nimi sprawują osoby obowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego lub ich małżonkowie, służyć będzie potwierdzeniu, że źródła pochodzenia majątku osób pełniących funkcje publiczne nie budzą wątpliwości, a także zapobiegać ewentualnym próbom ukrywania majątku.

Podsumowując, stwierdzić należy, że zakwestionowane przez Prezydenta RP przepisy ustawy nowelizującej w odniesieniu do obowiązku składania

oświadczeń majątkowych zawierających informacje o majątku małoletnich dzieci własnych, małoletnich dzieci małżonka, małoletnich dzieci przysposobionych oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wskazanych osób, jeżeli opiekę prawną nad nimi sprawują same osoby obowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego lub ich małżonkowie, są unormowaniami zgodnymi z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucją RP.

Prezydent RP – jak wskazano w niniejszym stanowisku – zarzucił kwestionowanym przepisom ustawy nowelizującej także niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przypomnieć zatem należy, że, w myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, „[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne". Trybunał Konstytucyjny na temat wysłowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa wypowiadał się wielokrotnie. Ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest pogląd, w myśl którego podmioty charakteryzujące się wspólną cechą relewantną powinny być traktowane równo (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). „Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika (…) nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52). Przy ocenie zgodności konkretnego przepisu z zasadą równości niezbędne jest zatem: a) ustalenie, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna; b) stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub

obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; c) rozważenie, czy wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest nierelewantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU seria A/2017, poz. 10 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Grupa osób pełniących funkcje publiczne, która została zobowiązana do składania oświadczeń o stanie majątkowym, stanowi krąg podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Ich cechą wspólną jest pełnienie funkcji publicznej lub zajmowanie stanowiska publicznego. W związku z pełnieniem owych funkcji ustawodawca nałożył na tę grupę podmiotów obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku osobistego i objętego wspólnością małżeńską.

Jak wskazał Prezydent RP, i co też odnotowano w niniejszym stanowisku, dokonał jednakże zróżnicowania w tej grupie.

Po pierwsze, wprowadził zróżnicowanie zakresu oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych objętych regulacjami ustawy nowelizującej względem pozostałych funkcjonariuszy publicznych, zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych.

Po drugie, zróżnicował odpowiedzialność karną i służbową funkcjonariuszy publicznych zobowiązanych na podstawie zakwestionowanej ustawy do składania informacji o sytuacji majątkowej dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka za niezłożenie takiego oświadczenia bądź złożenie oświadczenia nieprawdziwego lub niepełnego.

Zauważyć jednakże należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego

traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na »jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw«" (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Przypomnieć także należy, że ustawodawca posiada znaczną swobodę w kształtowaniu obowiązującego prawa. Do kompetencji ustawodawcy należy więc stanowienie prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów.

Ustawodawca posiadał zatem swobodę oceny, w stosunku do której grupy osób pełniących funkcje publiczne może wprowadzić obowiązek składania oświadczeń majątkowych o znacznie szerszym zakresie. Podkreślić należy, ze wybrana przez prawodawcę grupa to osoby pełniące najważniejsze funkcje publiczne w państwie. Z kolei, przewidziany ustawą nowelizującą zakres odpowiedzialności za niepełne, niezgodne z prawdą złożenie oświadczenia majątkowego lub niezłożenie oświadczenia majątkowego uwzględnia różnice pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami osób pełniących najwyższe funkcje w państwie.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że Wnioskodawca nie przedstawił wystarczających dowodów świadczących o tym, że zakwestionowane wnioskiem przepisy ustawy nowelizującej prowadzą do nierównego traktowania podmiotów podobnych, a w związku z tym, że doszło do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Powyższe skłania zatem do uznania, że postępowanie w zakresie badania zgodności wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wobec wskazania niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej – w określonym zakresie normowania – konieczne jest również odniesienie się do tego, czy przepisy te, w zakresie, w jakim oceniono ich niekonstytucyjność, są nierozerwalnie związane z całą ustawą.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. o sygn. K. 3/99, obszernie wyjaśnił rozumienie pojęcia nierozerwalnego związku niekonstytucyjnego przepisu z całą ustawą. Wskazał wówczas, że pojęcie to należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: techniczno-legislacyjnej i aksjologicznej. „W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy” (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

W niniejszej sprawie, w sytuacji gdyby Trybunał Konstytucyjny, mocą swojego wyroku, pozbawił możliwości uzyskania mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, w zakresie wskazanym w niniejszym stanowisku, nie uniemożliwiłoby to stosowania tych przepisów w ich konstytucyjnym zakresie, jak i pozostałych przepisów ustawy nowelizującej, zarówno w aspekcie techniczno-legislacyjnym, jak i aksjologicznym.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż zakwestionowane wnioskiem Prezydenta RP przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, nie są nierozerwalnie związane z całą ustawą.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego