

**Transkrypcja rozprawy z dnia 18 listopada 2025 r.  
w sprawie o sygn. SK 101/22**

Rozprawie przewodniczy Sędzia TK Rafał Wojciechowski.

**Przewodniczący:**

Otwieram rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym, w składzie tu obecnym, w sprawie skargi konstytucyjnej W M o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w Dz.U. z 2017 roku, poz. 1393 ze zmianami rozumianego w ten sposób, że osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; po drugie, art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w pkt 1 rozumianego w ten sposób, że osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową z art. 32 ust. i 2, w związku z art. 2 Konstytucji; po trzecie, art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w pkt 1 rozumianego w ten sposób, że osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są objęte małżeńską wspólnością majątkową z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Na rozprawę stawili się: w imieniu Skarżącej Radca Prawny Bartosz Machul.

**Pan Bartosz Machul:**

Dokładnie tak, dzień dobry.

**Przewodniczący:**

W imieniu Sejmu nikt się nie stawił. Sejm o terminie rozprawy powiadomiony prawidłowo.

W imieniu Prokuratora Generalnego nikt się nie stawił. Prokurator o terminie rozprawy powiadomiony prawidłowo. W piśmie z 6 listopada 2025 roku Prokurator Generalny poinformował Trybunał, że nie weźmie udziału w rozprawie. Jest to kolejna sprawa, w której Prokurator Generalny nie uczestniczy. Trybunał Konstytucyjny zauważa,

że brak uczestnictwa Prokuratora Generalnego w rozprawie stanowi naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, a także naruszenia art. 42 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji w trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidującego obowiązkowe uczestnictwo Prokuratora Generalnego w rozprawie przed Trybunałem.

Trybunał Konstytucyjny informuje, że rozprawa transmitowana jest w Internecie.

Czy w obecnym stadium postępowania uczestnik postępowania ma wnioski formalne?

**Pan Bartosz Machul:**

Dziękuję bardzo, Wysoki Trybunale.

**Przewodniczący:**

Przystępujemy do wysłuchania uczestników postępowania. Udzielam głosu Pełnomocnikowi Skarżącej.

**Pan Bartosz Machul:**

Bardzo dziękuję. Wysoki Trybunale, ta sprawa i sens tej sprawy wynika z naruszenia pewnych podstawowych praw i wartości Pani Skarżącej i tutaj, Wysoki Trybunale, ta sprawa nie dotyczy samej idei zapobiegania konfliktom interesów, bo jest oczywiste, że w demokratycznym państwie prawa ustawodawca ma prawo wprowadzać takie przepisy, które doprowadzają do tego, że korupcja czy zachowania negatywne, czy konflikty interesów są ograniczane. Natomiast, Wysoki Trybunale, w niniejszej sprawie ustawodawca... Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że nie tylko na osobę pełniącą funkcję publiczną, ale także na jej małżonka zostały nałożone obowiązki, które nie wynikają bezpośrednio z ustawy. I w tym zakresie, Wysoki Trybunale, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni, która *de facto* zrównuje posiadanie korporacyjne z współwłasnością majątkową, wspólnością ustawową małżeńską, jednocześnie ignoruje rozróżnienie pomiędzy prawem korporacyjnym a majątkowym, rozszerzając zakres tego zakazu na małżonka, mimo że sama ustawa nie przewiduje takiego rozwiązania. I tutaj, co jest istotne też, Wysoki Trybunale, no to analogiczne przepisy w stosunku do tej ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej znajdują się też m.in. w prawie o ustroju sądów powszechnych, gdzie również jest analogiczny zakaz, czy też w prawie o prokuraturze i tutaj, Wysoki Trybunale, *de facto* w praktyce ta wykładnia rozszerzająca doprowadza do sytuacji, w której, pomimo braku przepisu, narusza się istotę prawa własności małżonka, który nie pełnił żadnej funkcji publicznej. Co więcej, Wysoki Trybunale, ten małżonek wyłącznie z powodu wspólności majątkowej nie może

posiadać więcej niż 10% udziałów w spółce prawa handlowego. Małżonek, Wysoki Trybunał, nie jest objęty zakazami wynikającymi z ustawy, jednocześnie nie otrzymał żadnej ochrony ustawowej ani konstytucyjnej procedury ograniczenia jego praw. Bo w tym przypadku to skarżąca została odwołana z funkcji i jakby jest to sankcja za naruszenie tych obowiązków. Natomiast, Wysoki Trybunał, [gdybyśmy spojrzeli] na sens tej wykładni zastosowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, to oznaczałoby, że skoro uznajemy, że posiadanie przez małżonka więcej niż 10% udziałów w spółce prawa handlowego stanowi naruszenie tej ustawy, no to Wysoki Trybunał, prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej przez współmałżonka również może zostać uznane jako prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej przez osobę pełniącą funkcję publiczną, z tego tylko powodu, że mają małżonkowie wspólność ustawową małżeńską. I tutaj, Wysoki Trybunał, zdaniem Skarżącej, Konstytucja dopuszcza ograniczenia działalności gospodarczej jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla ważnego interesu publicznego. Natomiast w tej sytuacji brak jest, po pierwsze, ustawowego określenia tego zakresu ograniczeń w taki sposób, jak to rozumiał Naczelny Sąd Administracyjny, i w taki sposób [tej] wykładni dokonał, brak jest jakichkolwiek gwarancji ochrony praw małżonka, i – w ocenie Skarżącej – brak jest też proporcjonalności. Wysoki Trybunał, w ocenie Skarżącej, Naczelny Sąd Administracyjny nie dokonał analizy tej proporcjonalności zastosowanej sankcji, czyli tego, czy ten zakaz jest skuteczny, czy ciężar tej ingerencji w istotę praw nie jest nadmierny. Wysoki Trybunał, jeżeli chodzi o samą wykładnię leksykalną, to tutaj mamy kwestię posiadania i brak jest w ustawie jakiegokolwiek odesłania czy do kodeksu rodzinnego opiekuńczego, czy do majątku wspólnego. Nie istnieje żaden przepis, który rozszerzałby ten zakres ograniczeń. A tu dokonanie wykładni przez Naczelny Sąd Administracyjny w takim stopniu doprowadziło do tego, że prawa Skarżącej zostały naruszone. Wysoki Trybunał, jedne z ogólnych też... nie tylko z Konstytucji, ale z ogólnych zasad prawa wynika zasada, że przepisy te, które mają jakieś restrykcje [...] powinny być interpretowane w sposób wąski i raczej przy zastosowaniu wykładni leksykalnej, a nie celowościowej, tym bardziej, jeżeli chodzi o przepisy ograniczające prawa podmiotowe. Wysoki Trybunał, zmierzając już oczywiście do końca, chciałbym wskazać, że mąż Skarżącej został pozbawiony możliwości posiadania udziałów w spółkach prawa handlowego *de facto*, mimo że nie pełni żadnej funkcji publicznej i nie istnieje ku temu żadna podstawa ustawowa. Wysoki Trybunał, chciałbym też się odnieść do tego, że z przykrością przyjmuję ten fakt, że zarówno przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jak i Sejmu, nie znalazł czasu do tego,

żeby się w Trybunale stawić, w szczególności może... jest to jednak skarga obywatela i tutaj nie powinni być obywatele kategoryzowani w żaden sposób przez te podmioty. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący:**

Dziękuję bardzo. Ze względu na nieobecność Prokuratora, proszę Sędziego Sprawozdawcę o przedstawienie stanowiska Prokuratora Generalnego.

**Sędzia Krystyna Pawłowicz:**

Dziękuję. W piśmie z 28 września 2023, stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 o organizacji w trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ponadto Prokurator podniósł, że Skarżąca spełniła warunek dotyczący określenia, które z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji zostały naruszone. Skarżąca wskazała zasadę określoności prawa i rzetelnej legislacji, a ponadto powiązała art. 2 Konstytucji z przepisem określającym konstytucyjne prawo do własności i jej ochrony, czyli art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W związku z powyższym – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 4 pkt 5 ustawy mógłby zostać poddany merytorycznej analizie przy zastosowaniu ugruntowanej w orzecznictwie trybunalskim zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym pod kątem zgodności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny podkreślił jednak, że Skarżąca przedstawiła w znacznej mierze argumentację wskazującą na naruszenie prawa własności jej małżonka i swobody prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Tymczasem, zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżąca powinna wyjaśnić, w jaki sposób jej konstytucyjne prawa zostały naruszone. Uzupełnienie tak istotnego braku skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny jest zaś zgodnie z treścią art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji TK niedopuszczalne. Trybunał wyszedłby bowiem, zdaniem Prokuratora Generalnego, poza zakres zaskarżenia wskazany w tej skardze.

**Przewodniczący:**

Obecnie uczestnik postępowania może ustosunkować się do przedstawionego stanowiska.

**Pan Bartosz Machul:**

Wysoki Trybunale, ja oczywiście nie zgadzam się ze stanowiskiem pana Prokuratora Generalnego z uwagi na te okoliczności, które już przytoczyłem w swoim poprzednim wystąpieniu. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący:**

Dziękuję bardzo. Teraz członkowie składu orzekającego będą kierowali pytania do przedstawiciela uczestnika postępowania. [Sędzia sprawozdawca, bardzo proszę]

**Sędzia Krystyna Pawłowicz:**

Do Pana Mecenas. Czy mógłby Pan odpowiedzieć, w jaki sposób przepis zaskarżony przez Panią Skarżącą, przepis art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne narusza prawo własności jej współmałżonka?

**Pan Bartosz Machul:**

Wysoki Trybunale, to ograniczenie, ta wykładnia, której dokonał Naczelny Sąd Administracyjny prowadzi do wniosku, że współmałżonek nie może posiadać więcej niż 10% udziałów...

**Sędzia Krystyna Pawłowicz:**

Proszę Pana, ja się pytam, w jaki sposób art. 4 pkt 5 narusza prawo własności jej współmałżonka, bo to jest tutaj przedmiotem skargi.

**Pan Bartosz Machul:**

Właśnie w ten sposób, Wysoki Trybunale, że nie może małżonek osoby skarżącej, posiadać tych udziałów. Jest to naruszenie – w mojej ocenie – prawa własności na tyle istotne i ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej do tego stopnia, że narusza istotę tego prawa.

**Sędzia Krystyna Pawłowicz:**

Czy posiadanie akcji, udziałów jest prowadzeniem działalności gospodarczej?

**Pan Bartosz Machul:**

Nie, Wysoki Trybunale, nie jest.

**Sędzia Krystyna Pawłowicz:**

No to jak może ograniczyć prowadzenie działalności gospodarczej, jak posiadanie akcji nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej.

**Pan Bartosz Machul:**

To prawda, Wysoki Trybunale, zgadza się. Natomiast w tym przypadku własność udziałów jest powodem do odwołania się. Nie samo prowadzenie działalności gospodarczej,

też art. 4 ust. 5 mówi wyłącznie o posiadaniu udziałów, więc wiąże to z prawem własnościowym.

**Sędzia Krystyna Pawłowicz:**

Dobrze, dziękuję bardzo.

**Sędzia Bogdan Świączkowski:**

Proszę bardzo.

**Sędzia Bartłomiej Sochański:**

Jeżeli można, tak. Czyli - rozumiem, Panie Mecenasiu, że Skarżąca powołuje się na ograniczenie prawa własności, tak?

**Pan Bartosz Machul:**

Tak. Tak, Wysoki Trybunale.

**Sędzia Bartłomiej Sochański:**

To tak wynika również z wniosku. Proszę powiedzieć zatem, w jaki sposób ten przepis przez Pana skarżony... Może zaczniemy od tego... Czy Pan skarży wykładnię sądu, o której pan mówił, czy pan skarży przepis?

**Pan Bartosz Machul:**

Wysoki Trybunale, zakres zaskarżenia obejmuje wykładnię sądu.

**Sędzia Bartłomiej Sochański:**

Czy zatem Pan podnosi, że ten przepis ogranicza prawo własności, w tym przypadku udziałów? Tak?

**Pan Bartosz Machul:**

Tak jest, Wysoki Trybunale.

**Sędzia Bartłomiej Sochański:**

Miało to jakiś praktyczny skutek? To znaczy, to prawo własności małżonka Pani skarżącej zostało ograniczone, ktoś wywłaszczył te udziały, ktoś zakazał mu posiadania tych udziałów?

**Pan Bartosz Machul:**

Nie, Wysoki Trybunale, natomiast formalnie posiadanie udziałów przez współmałżonka doprowadziło do zastosowania sankcji wynikającej z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, czyli odwołania z pełnionego stanowiska, pełnionej funkcji.

**Sędzia Bartłomiej Sochański:**

Czyli skutkiem niekonstytucyjności, jak utrzymuje Skarżąca, tego przepisu nie było ograniczenie praw własności tylko ograniczenia możliwości pełnienia funkcji publicznej? Tak czy nie?

**Pan Bartosz Machul:**

Tak, Wysoki Trybunale, w takim rozumieniu – tak, jak najbardziej.

**Przewodniczący:**

Wobec wyczerpania pytań – bardzo dziękuję – proszę uczestnika postępowania o sformułowanie wniosków końcowych. I tu Pana Mecenas poproszę.

**Pan Bartosz Machul:**

Wysoki Trybunale, ja oczywiście już nie powtarzając tych samych argumentów podtrzymuję w całości skargę i wnoszę o stwierdzenie, że art. 4 ust. 5 ustawy o ograniczeniu prawa o działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, że ten sam artykuł jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz że jest niezgodny z art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący:**

Trybunał Konstytucyjny uznaje sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia. Na tym zamykam rozprawę. Trybunał udaje się na naradę. Ogłoszenie orzeczenia nastąpi w dniu dzisiejszym, na tej sali, o godzinie 12:05.

