

Opinia została sporządzona przez eksperta zewnętrznego – na zlecenie Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji – w celu przygotowania materiałów odpowiadających na pytania zgłoszone przez posłów, organy Sejmu lub Kancelarii Sejmu.

OPINIA ZEWNĘTRZNA

Dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń, prof. UKSW
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

BEOS-1163/24

Warszawa, 4 września 2024 r.

**Opinia prawna w przedmiocie zgodności z *Konstytucją RP* i prawem
Unii Europejskiej projektów ustaw o zmianie ustawy o ograniczeniach
prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne
(druk 155 si 156)**

Spis treści

- I. Tezy opinii**
- II. Przedmiot opinii**
- III. Treść proponowanych rozwiązań poddanych ocenie**
- IV. Ocena proponowanych rozwiązań jako instrumentu walki z korupcją**
- V. Konstrukcja majątku odrębnego małżonka z perspektywy prawa rodzinnego i jej konsekwencje dla proponowanych rozwiązań**
- VI. Identyfikacja naruszanych praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP**
- VII. „Usprawiedliwione zainteresowanie” i związek z pełnieniem funkcji publicznej**
- VIII. Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego w proponowanych rozwiązaniach i związana z tym odpowiedzialność karna**
- IX. Proponowane rozwiązania z perspektywy innych wartości konstytucyjnych**
- X. Ocena ograniczenia prawa do prywatności, ochrony danych i autonomii informacyjnej w analizowanych propozycjach w oparciu o wzorzec konstytucyjny**
 - X.1. Wprowadzenie**
 - X.2. Wymóg wyłączności ustawy**
 - X.3. Wymóg zgodności z katalogiem wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**
 - X.4. Wymóg niezbędności w rozumieniu art. 51 ust. 2**
 - X.5. Wymóg przydatności**
 - X.6. Wymóg konieczności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji**
 - X.7. Zasada proporcjonalności *sensu stricto***
 - X.8. Zgodność z standardem demokratycznego państwa prawnego**
 - X.9. Podsumowanie**
- XI. Ocena obowiązku ujawnienia majątku odrębnego małżonka w oświadczeniu majątkowym i czas jego publikacji oraz przechowywania z perspektywy RODO**
 - XI.1. Wprowadzenie**
 - XI.2. Podstawa prawna przetwarzania**

XI.3. Zasady dotyczące przetwarzania danych jako kryterium oceny proponowanych rozwiązań z RODO

XI.4. Podsumowanie

XII. Nałożenie obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość tego udziału

XIII. Podsumowanie opinii

Tezy opinii

1. Rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych na majątek małżonka nie objęty współwłasnością majątkową małżeńską nie wynika z międzynarodowych standardów dotyczących przeciwdziałaniu korupcji. Niemniej funkcjonująca w ramach Rady Europy Grupa Państw Przeciwko Korupcji dostrzega problem obchodzenia przepisów antykorupcyjnych poprzez przekazywanie majątku małżonkom i rekomenduje objęcie zakresem przedmiotowym oświadczeń informacji o majątku małżonka przy poszanowaniu jego prywatności. Informacje o tym majątku nie muszą być podane do publicznej wiadomości (patrz: pkt IV.).
2. Z dokonanej w opinii analizy wynika, że istnieją poważne wątpliwości z perspektywy standardów konstytucyjnych, co do tego, kto powinien składać oświadczenie o stanie majątkowym w zakresie obejmującym informacje o majątku małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne. Dotyczą one zarówno osoby pełniącej funkcje publiczną, jak i jej małżonka. To samo w sobie uzasadniałoby poniesienie dalszych prac nad projektami. Każde z rozwiązań wydaje się naruszać zasadę poprawnej legislacji i funkcjonalnie związaną z nią zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niemniej jednak na obie te osoby można nałożyć odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym. Z tym, że w pierwszym przypadku trzeba będzie każdorazowo ustalić, czy zobowiązany wiedział, że podaje nieprawdę lub zataja prawdę (patrz: pkt VIII.).
3. Uwzględniając cel proponowanych rozwiązań, obowiązek informacyjny polegający na ujawnieniu majątku małżonka nie powinien bezwzględnie obejmować tych z nich, którzy są w separacji. Nie można w państwie demokratycznym nakładać na obywatela obowiązków niemożliwych do realizacji. Z samej istoty separacji trudno powiązać ujawnienie majątku

małżonka, który jest w separacji z realizacją celu antykorupcyjnego, a co za tym idzie z porządkiem publicznym, jako wartością uzasadniająca ingerencję, w autonomię informacyjną zgodnie z postanowieniami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (patrz: pkt VIII.).

4. Negatywnie odnieść należy się do przyjęcia rozwiązania ustawowego, w którym nałożony miałby zostać obowiązek ujawniania przez zobowiązanego informacji o majątku osoby, z którą pozostaje w faktycznym pożyciu. Przede wszystkim ze względu na to, że niemożliwe będzie ustalenie precyzyjnych granic czasowych trwania takiego związku, a co za tym idzie granic obowiązku informacyjnego. Przepis prawa powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie, szczególnie wtedy, gdy w wyniku jego naruszenia są wprowadzone sankcje, w tym karne. Ponadto przepis taki naruszałby wymóg precyzji mający swoje oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie, w takim przypadku mogłyby podlegać ujawnieniu szczególne kategorie danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO (dane o orientacji seksualnej). Ich przetwarzanie zgodnie z prawem wymagałoby spełnienia jednej z przesłanek legalizacyjnych, o których mowa w art. 9 ust. 2 RODO (patrz: pkt VIII.).
5. Wprowadzenie ustawowego obowiązku ujawnienia majątku małżonka w zakresie nieobjętym wspólnością majątkową małżeńską wiąże się z ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych oraz autonomii informacyjnej jednostki (patrz: pkt VI). Ze wskazanych względów analizowane projekty muszą spełniać wymogi wynikające z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (patrz: pkt X.1.).

Z dokonanej w opinii oceny zgodności z wzorcem konstytucyjnym analizowanych projektów wynika, że:

Po pierwsze, naruszają wymóg jasności, poprzez użycie w projektach pojęcia „majątek odrębny” bez doprecyzowania jego znaczenia w sytuacji, gdy Kodeks rodzinny i opiekuńczy w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie używa tego pojęcia (patrz: pkt V i pkt X.2.);

Po wtóre, nie można w pełni identyfikować ich jako służących ochronie konstytucyjnej wartości jaką jest porządek publiczny, co wiązać należy z przeciwdziałaniem korupcji, ani innych konstytucyjnych wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (patrz: pkt X.3.);

Po trzecie, można podnieść uzasadnione wątpliwości czy projekty te spełniają wymóg „niezbędności” z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa i to zarówno w kontekście art. 51 ust. 2, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (patrz: X.4. i pkt X.6.).

- Przyjęte rozwiązania mogą ułatwiać w przyszłości walkę z korupcją, ale nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawa biorąc pod uwagę szerokie uprawnienia organów władzy publicznej w RP służące zwalczaniu korupcji i wyposażenie ich w kompetencje uprawniające do ingerowania w sposób istotny w autonomię informacyjną jednostki (patrz: X.4.).

- Ogólnie rozumiany cel antykorupcyjny może być osiągnięty poprzez wprowadzenie środka mniej uciążliwego dla jednostki a mianowicie polegającego na ograniczeniu jawności informacji o majątku małżonka, w zakresie w jakim nie stanowi majątku wspólnego; można również zmienić charakter oświadczenia majątkowego, odnośnie majątku małżonka determinując go realizacją celu antykorupcyjnego; oświadczeniem mogłoby być objęte wyłącznie przysporzenie w czasie pełnienia funkcji publicznej, a nie cały majątek. Oba te rozwiązania można zastosować łącznie lub jedno z nich (patrz: X.6.).

Po czwarte, można wskazać, że projekty nie spełniają wymogu przydatności w przypadku przyjęcia wąskiego rozumienia majątku odrębnego; w takiej sytuacji cel antykorupcyjny byłby realizowany ograniczonym zakresie, a wprowadzone przepisy utrudniałyby osiągnięcie powyższego celu (patrz: III.8.5.);

Po piąte, pod znakiem zapytania stoi to, czy efekt projektowanych regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (patrz: III.8.7.);

Po szóste, są wątpliwości czy wprowadzone ograniczenia pozostają w zgodzie z systemem wartości podstawowych demokratycznego państwa prawnego.

Ze względu na wielość podniesionych zastrzeżeń, nawet jeżeli część z nich ma charakter ocenny, na co wskazuje nauka prawa, analizowane projekty jako stanowiące ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, wydają się nie spełniać wymogów wynikających z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

6. Okres przechowywania oświadczeń majątkowych w BIP powinien ustalić ustawodawca biorąc pod uwagę cel przetwarzania danych osobowych, jakim jest walka z korupcją. Rekomenduje się by wynosił on 6 lat i był równy okresowi

przechowywania oświadczeń majątkowych. Jego długość jest z perspektywy celu przetwarzania (kontrola władzy publicznej) właściwa i nie ingeruje nadmiernie w prywatność jednostki. Jest on również dostosowany do czasu kadencji ustalonych dla organów władzy publicznej składających oświadczenia w RP. Pozwala na to, aby oświadczenia były przechowywane przez okres dłuższy niż okres jednej kadencji co umożliwia wyborcom pozyskiwać wiedzę o sytuacji majątkowej kandydata przed wyborami lub ew. ocenę nieprawidłowości po wyborach.

7. Na podstawie dokonanej w opinii oceny zgodności analizowanych projektów z zasadami i przesłankami dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, określonymi w art. 5 i art. 6 RODO wynika, że mogą one stanowić istotne ryzyko dla ochrony danych osobowych. Jest tak z następujących powodów:

Po pierwsze, w projektach brak ustalenia celu przetwarzania.

Po drugie, istnieją wątpliwości, co do spełnienia przez projekty wymogu „niezbędności”, co zaś stawia pod znakiem zapytania spełnienie przesłanki legalności przetwarzania danych i zgodności z zasadą legalizmu. Ocena „niezbędności” dla wykonania zadania publicznego nie ma w tym zakresie charakteru autonomicznego i ustawodawca zwykły powinien dokonać jej oceny stosując kryteria w Konstytucji RP określone, o których mowa w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i uwzględniając cel rozporządzenia.

Po trzecie, brak w projektach precyzyjnego określenia zakresu przetwarzanych danych ze względu na użycie w nich pojęcia majątek odrębny. W ten sposób projekty nie spełniają jednego z wymogów, o którym mowa w art. 6 ust. 3 RODO, oraz nie respektują zasady przejrzystości.

Po czwarte, projekty nie określają czasu publikacji oświadczeń majątkowych w BIP. Czas publikacji w BIP nie wynika także z przepisów dotychczas obowiązujących. Co za tym idzie analizowanych projektów nie można pogodzić z ochroną danych osobowych na mocy RODO, o czym mowa w art. 86 RODO. Nie są one również zgodne z zasadą ograniczonego przechowywania, o której mowa w art. 6 ust. 1 lit e RODO, oraz nie respektują zasady przejrzystości, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. a RODO.

Po piąte, projekty nie przewidują odpowiednich środków chroniących prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą (małżonków osób zobowiązanych), o których mowa w art. 14 ust. 5 lit. c RODO.

Po szóste, analizowane projekty mogą stwarzać potencjalne ryzyko naruszenia zasady minimalizacji danych. Jest tak ponieważ procedura zgodności z zasadą proporcjonalności na gruncie RODO jest zbliżona do tej, którą przewiduje Konstytucja RP.

- 8. Należy poniechać nałożenia obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość tego udziału ze względu na niespełnianie przez tę propozycję wymogów konstytucyjnych.**
9. Szczegółowe konkretne propozycje zmian w projektach ustaw sformułowano w pkt XIII opinii.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena zgodności z Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o ograniczeniach prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (druki nr 155 i 156). W szczególności udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Czy dopuszczalne jest wprowadzenie ustawowego obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka (także w separacji) przez osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym? Czy dopuszczalne byłoby rozszerzenie wskazanego obowiązku na osoby pozostające w faktycznym pożyciu?
- 2) Czy dopuszczalne jest nałożenie na osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka pod rygorem odpowiedzialności karnej?
- 3) W przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, czy dopuszczalne byłoby nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną?
- 4) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, czy dopuszczalna byłaby publikacja treści oświadczenia o stanie majątkowym małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną?

- 5) Czy dopuszczalne jest nałożenie obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość tego udziału?
- 6) Jaki powinien być okres udostępniania informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych?

III. Treść proponowanych rozwiązań poddanych ocenie

W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (druk 155)¹ zaproponowano, by osoba składająca oświadczenie majątkowe (dalej: osoba zobowiązana) na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz samorządowych ustaw ustrojowych², w zakresie wskazanym w projektach, pozostająca w związku małżeńskim w oświadczeniu majątkowym uwzględniała poza własnym majątkiem odrębnym, majątkiem objętym współwłasnością majątkową małżeńską także majątek odrębny małżonka. W poselskim projekcie o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (druk 156)³ sformułowano analogiczną propozycję z tym, że obowiązek ten został ograniczony jedynie do osób składających oświadczenie na podstawie tej ustawy. Oba te projekty różni więc zakres podmiotowy. Proponowane rozwiązania stanowią wzmocnienie instrumentów antykorupcyjnych.

IV. Ocena proponowanych rozwiązań jako instrumentu walki z korupcją

Korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza dobre sprawowanie władzy, uczciwość i sprawiedliwość społeczną, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom

¹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw, druk 155, wraz z uzasadnieniem <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=155> (dostęp: 31.8.2024).

² Przez pojęcie samorządowych ustaw ustrojowych rozumie się, ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej u.s.g., ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107), dalej: u.s.p. i ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566), dalej: u.s.w.

³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (druk 156) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=156> (dostęp 31.8.2024).

społeczeństwa⁴. Ma ona wpływ m.in. na osłabienie demokracji, szkodzi sprawiedliwości społecznej i rządowi prawa. W skrajnych przypadkach podważa zaufanie obywateli do instytucji i procesów demokratycznych⁵. Zgodnie art. 7 ust. 4 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji każde państwo strona, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, dołoży starań, by przyjąć, utrzymać i wzmocnić systemy, które popierają przejrzystość i zapobieganie konfliktom interesów⁶.

Oświadczenia majątkowe są jedną z form zapobiegania praktykom korupcyjnym i stanowią element prawem określonych standardów postępowania w administracji publicznej. Mają sprzyjać jawności życia publicznego, zapewnić kontrolę nad działaniem władz publicznych przez społeczeństwo obywatelskie i budować zaufanie do nich, w ten sposób zmierzać do ograniczenia zarówno korupcji jak i podejrzeń o nią. Przejrzystość pozwala bowiem „obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym”⁷. Patrząc na podjęte w opinii zagadnienie prawne z perspektywy antykorupcyjnej ma ono swoje uzasadnienie. Istniały bowiem w naszym kraju przypadki, gdy osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych swój majątek „przepisywały” na współmałżonka tak by nie był objęty współwłasnością majątkową małżeńską i nie podlegał ujawnieniu. Działanie to miało na celu wyłączenie społecznej kontroli.

Najważniejsze dokumenty międzynarodowe dotyczące walki z korupcją nie odnoszą się do oświadczeń majątkowych ze względu na swój ogólny charakter⁸.

⁴ Motyw 4 Prawnikarnej Konwencji o Korupcji (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 ze zm.) wraz z protokołem dodatkowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 981).

⁵ Sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lutego 2014 r. zatytułowanego „Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE” [COM(2014) 38 final], s. 2.

⁶ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, dnia 31 października 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

⁷ Wyrok TS z 29.06.2010 r., C-28/08 P, KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH v. THE BAVARIAN LAGER CO. LTD, ZOTSiS 2010, nr 6B, poz. I-6055, pkt 54; Wyrok TS z 9.11.2010 r., C-92/09, VOLKER UND MARKUS SCHECKE GBR I HARTMUT EIFERT v. LAND HESSEN, ZOTSiS 2010, nr 11A, poz. I-11063, pkt 68.

⁸ Do tego katalogu zaliczyć należy Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzoną w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264), Konwencję sporządzoną na podstawie artykułu K.3 ustęp 2 litera c) Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 1997 r. Nr 195, str. 2); Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, dnia 31 października 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563), Prawnikarną Konwencję o Korupcji (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249

Zakres składanych oświadczeń, w tym kwestia majątku małżonka, pojawia się w rekomendacjach Grupy Państw Przeciwko Korupcji (dalej: GRECO)⁹, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem¹⁰. Zaleciła ona w raporcie dotyczącym Polski rozważenie poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych o informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny będących na utrzymaniu zobowiązanego oraz w stosownych przypadkach, innych bliskich krewnych, bez podawania tych informacji do wiadomości publicznej¹¹. Podobne rekomendacje sformułowano w raportach dotyczących innych państw¹². **Brak więc podstaw do uznania, że rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych na majątek małżonka wynika z międzynarodowych standardów dotyczących działań antykorupcyjnych. Niemniej jednak GRECO dostrzega problem obchodzenia przepisów antykorupcyjnych poprzez przekazywanie majątku małżonkom lub dzieciom pozostającym na utrzymaniu¹³. Z raportów ewaluacyjnych członków grupy wynika, że są takie, gdzie taki obowiązek jest wprowadzony¹⁴.**

ze zm.) wraz z protokołem dodatkowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 981). Kwestii korupcji dotyczą także rekomendacje Rady Europy ze względu na ograniczone ramy tej opinii nie będą one tu wymieniane.

⁹ Group of States against Corruption.

¹⁰ Grupa ta powstała w ramach struktur Rady Europy i jej celem jest prowadzenie działań mających na celu podniesienie skuteczności walki z korupcją. Dokonuje monitoringu działań swoich członków i formułuje rekomendacje, a także kontroluje ich wdrażanie.

¹¹ Zalecenie IV i VIII (IV. runda oceny Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów Raport zgodności Polska, 8-12 grudnia 2014) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7b1f> (dostęp 31.8.2024); oraz pkt 41 V. runda oceny Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania, Raport zgodności Polska, 22–25 marca 2021 <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c> (dostęp 31.8.2024).

¹² Podmiotowo ich zakres jest jednak szerszy obejmuje poza ww. podmiotami także partnerów. Rekomendacje sformułowano wobec Andory (V. evaluation round [dalej: ER] Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation report Andorra, 17-21 June 2024, pkt 142 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680b090f4> (dostęp 31.8.2024); Monako (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Monaco, 17-21 June 2024, pkt 134, <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2023-8-final-eng-evaluation-report-monaco-public/1680b0fc13> (dostęp 31.8.2024); Luksemburga (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluationreport Luxembourg, 18-22 June 2018, pkt 118 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808b7252> (dostęp 31.8.2024); Królestwa Niderlandów (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report Netherlands, 3-7 December 2018, pkt 100, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680931c9d> (dostęp 31.8.2024).

¹³ Codes of conduct for public officials GRECO findings & recommendations Prepared by Leonardo S. Borlini, 20 March 2019, s. 14 <https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b> (dostęp 31.8.2024);

¹⁴ W Czarnogórze oświadczenie o stanie majątkowym obejmuje także informacje o stanie majątkowym małżonka i dzieci pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym (V. ER Preventing corruption

V. Konstrukcja majątku odrębnego małżonka z perspektywy prawa rodzinnego i konsekwencje dla proponowanych rozwiązań

Dla dalszej analizy istotne znaczenie ma syntetycznie odniesienie się do kwestii majątku odrębnego. Oba wskazane powyżej projekty posługują się tym pojęciem określając zakres obowiązku nałożony na osobę zobowiązaną. Pojęcie „majątku odrębnego” w obecnym stanie prawnym w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym¹⁵ nie występuje. Przewidziano w nim trzy ustroje majątkowe: ustawowy, umowny i przymusowy. Najbardziej typowy i preferowany przez ustawodawcę jest pierwszy z nich. Zakłada on, że z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową

and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Montenegro, 13-17 June 2022, pkt 104-105.

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>) (dostęp 31.8.2024). W Estonii musi zawierać dane dotyczące małżonka, rodziców, krewnych w linii prostej, jak również osób, które pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym oraz ich pokrewieństwo ze składającym oświadczenie; informacje te nie są podawane do wiadomości publicznej. Oświadczenie obejmuje zaś wyłącznie majątek objęty współwłasnością ze składającym oświadczenie (zob. V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Estonia, 3-7 December 2018, pkt 117 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>) (dostęp 31.8.2024);. We Francji oświadczenia majątkowe obejmują majątek osób pozostających w związku partnerskim (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report France, (2-6 December 2019), pkt 111 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc>) (dostęp 31.8.2024). W Grecji oświadczenie obejmuje informacje o małżonkach lub osobach, z którymi zawarto umowę o wspólnym pożyciu, a także osobach niepełnoletnich (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Greece, 29 November–3 December 2021, pkt 105 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a5a148> (dostęp 20.8.2024) (dostęp 20.8.2024) (dostęp 20.8.2024);. Malcie trzeba ujawnić majątek dzieci, o ile osoba składająca oświadczenie sprawuje nad nimi opiekę (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Malta, 18-22 March 2019, pkt 92 <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2018-6-fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-168093bda3>) (dostęp 31.8.2024). W Północnej Macedonii oświadczenia majątkowe obejmują małżonków (w raporcie nie wskazano, czy dotyczy to majątku wspólnego, czy objętego współwłasnością majątkową małżeńską) i majątku dzieci będących na ich utrzymaniu (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report North Macedonia, 18-22 March 2019, pkt 98 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168095378c>) (dostęp 31.8.2024). W Mołdawii obowiązek obejmuje członków rodziny, w tym małżonka, partnera (konkubenta/konkubiny) i małoletnich dzieci, a także osób pozostających na ich utrzymaniu (V. ER Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Republic of Moldova, 27 November –1 December 2023, pkt 86 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aec9a5>) (dostęp 31.8.2024).

¹⁵ Art. 33 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.), dalej k.r.o.

należą do majątku osobistego każdego z małżonków¹⁶. Zamknięty katalog składników należących do majątku osobistego określa ustawodawca w art. 33 k.r.o. Należą do niego m.in. składniki nabyte przed zawarciem związku małżeńskiego; uzyskane wskutek dziedziczenia, zapisu lub darowizny, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił. Przepis ten został zmieniony i w poprzednim jego brzmieniu odpowiednikiem „majątku osobistego” był „majątek odrębny”¹⁷.

Analizując pozostałe ustroje majątkowe wskazać należy, że małżonkowie mogą również wspólnie ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków (umowa majątkowa)¹⁸. Małżonkowie mogą więc modyfikować ustrój ustawowy lub go znieść w wyniku umownego wprowadzenia rozdzielności majątkowej małżeńskiej lub rozdzielności majątkowej z wyrównaniem dorobków¹⁹. W przypadku przymusowego ustroju majątkowego małżeńskiego rozdzielność majątkową, może ustanowić również sąd z ważnych powodów²⁰ (np. długotrwałej separacji faktycznej²¹). Może ona również powstać z mocy prawa w przypadku ubezwłasnowolnienia lub upadłości jednego z małżonków²² oraz być następstwem separacji²³.

W związku z powyższym na gruncie proponowanych rozwiązań nie jest jasne co należy rozumieć przez majątek odrębny małżonka. Możliwe są bowiem dwa warianty interpretacyjne. Zgodnie z pierwszym wolą projektodawców było objęcie oświadczeniem majątkowym wyłącznie majątku osobistego małżonka. W takim przypadku poza zakresem obowiązku informacyjnego pozostawałby majątek małżonka osoby zobowiązanej w sytuacji ustanowienia rozdzielności majątkowej małżeńskiej oraz powstania przymusowego ustroju majątkowego małżeńskiego. W takiej sytuacji jedynie należy zastąpić zwrot „majątek odrębny” pojęciem „majątek osobisty”. Wariant ten dalej w opinii określany będzie jako wąskie rozumienie majątku odrębnego.

¹⁶ Art. 31 k.r.o.

¹⁷ Art. 33 został zmieniony przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz.U.04.162.1691) zmieniającej nin. ustawę z dniem 20 stycznia 2005 r.

¹⁸ Art. 47 k.r.o.

¹⁹ Art. 51 i 51² k.r.o.

²⁰ Art.52 k.r.o.

²¹ Wyrok SN z 6.11.1972 r., III CRN 250/72, OSNC 1973, nr 6, poz. 113; Uchwała SN z 28.05.1973 r., III CZP 26/73, OSNC 1974, nr 4, poz. 65; Wyrok SN z 29.01.1997 r., I CKU 66/96, Prok.i Pr.-wkł. 1997, nr 7-8, poz. 32; Wyrok SN z 10.02.1997 r., I CKN 69/96, LEX nr 1227953; Wyrok SN z 13.05.1997 r., III CKN 51/97, OSNC 1997, nr 12, poz. 194; Wyrok SN z 13.01.2000 r., II CKN 1070/98, LEX nr 50872; Wyrok SN z 24.11.2017 r., I CSK 118/17, LEX nr 2435663.

²² Art.53 k.r.o.

²³ Art.54 k.r.o.

Istnieje również drugi wariant, polegający na tym, że wolą projektodawcy było upublicznienie majątku małżonka osoby zobowiązanej we wszystkich ustrojach majątkowych małżeńskich. W takiej sytuacji, pod warunkiem pozytywnej weryfikacji proponowanych rozwiązań z perspektywy konstytucyjnej i prawa Unii Europejskiej, należałoby wprowadzić do każdej z ustaw definicję legalną majątku odrębnego o charakterze projektującym zgodnie z powyższymi ustaleniami. Wariant ten dalej w opinii będzie określany jako szerokie rozumienie majątku odrębnego. Ze względu na to, że brak w uzasadnieniach projektów opisu proponowanych rozwiązań pozwalających na ustalenie woli projektodawców w dalszej części opinii ocenie poddane zostaną oba warianty, ponieważ każdy z nich implikuje odmienne ustalenia.

VI. Identyfikacja naruszanych praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP

Art. 47 Konstytucji RP²⁴ przyznaje każdemu wolność decydowania o swoim życiu osobistym²⁵. Kluczowym dla wskazanej gwarancji jest słowo „decydowanie”. To na nim zasadza się istota omawianej gwarancji²⁶. W ten sposób przywołany powyżej przepis wiąże się z autonomią informacyjną rozumianą jako prawo do decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów²⁷. Art. 51 ust.1 wyznacza zakres autonomii informacyjnej jednostki, której komplementarnymi elementami są swoboda dysponowania informacjami o sobie oraz prawo do ich nieujawniania²⁸. Jest to tzw. prawo do samookreślenia informacyjnego²⁹. Autonomię informacyjną traktować należy jako istotny element składowy prawa do ochrony prywatności³⁰. Art. 51 Konstytucji RP stanowi również

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

²⁵ Prawo do prywatności wynika również z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

²⁶ M. Wild, *Komentarz do art. 47 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis. Warszawa, 2016, teza 86.

²⁷ Wyrok z 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK ZU Nr 1/2002, poz. 3.

²⁸ M. Wyrzykowski, *Status informacyjnych obywatela* [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*, red. G. Polkowska, Warszawa 2000, s. 249.

²⁹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 51* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

³⁰ Wyrok TK z 19.02.2002 r., U 3/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 3; Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83; Wyrok TK z 13.12.2011 r., K 33/08, OTK-A 2011, nr 10, poz. 116.

podstawę do wyodrębnienia prawa do ochrony danych osobowych³¹. Wyrażona w art. 51 Konstytucji RP regulacja prawa do ochrony danych osobowych ma charakter kompleksowy, gwarantując je poprzez określenie kilku powiązanych ze sobą uprawnień, odnoszących się do poszczególnych obszarów ochrony danych osobowych i stanowiących elementy składowe tego prawa³². Prawo to wywodzone jest z prawa do prywatności i traktowane jest jako jego emanacja i wyspecjalizowana forma, która w związku z ogromnie szybkim postępem technicznym wyewoluowała w odrębne prawo podstawowe, zyskując osobne gwarancje prawne³³.

Informacje dotyczące majątku człowieka jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania, niż w wypadku sfery czysto osobistej³⁴. Z tego względu inaczej oceniać należy wkroczenie w autonomię informacyjną w zakresie dotyczącym sfery majątkowej i odmiennie ujawnienie informacji dotyczącej sfery intymnej związanej np. z separacją i ubezwłasnowolnieniem. **Proponowane w projektach rozwiązania ograniczają konstytucyjne prawo do prywatności małżonka osoby zobowiązanej, prawo do ochrony danych osobowych oraz jego autonomię informacyjną. Zmniejszeniu podlega bowiem sfera w jakiej jednostka ma prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu informacji o sobie, w tym o swoim majątku.**

VII. „Usprawiedliwione zainteresowanie” i związek z pełnieniem funkcji publicznej

Sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne, gdzie konstytucyjna aprobata dla władczyego wkroczenia przez władzę nie jest jednakowa³⁵. Według A. Kopffa, całokształt zdarzeń związanych z życiem osoby fizycznej można podzielić na trzy sfery: sferę intymności, sferę prywatności oraz sferę powszechną

³¹ W opinii tej pominięta zostanie relacja między prawem do prywatności a prawem do ochrony danych osobowych. Na ten temat szerzej M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s.102 i n.

³² P. Sarnecki. *Komentarz do art. 51 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX; M. Wyrzykowski, *Status informacyjnych...*, s. 249.

³³ M. Czerniawski, *Ochrona danych osobowych w prawie międzynarodowym [w:] Meritum. Ochrona danych osobowych*, red. D. Lubasz, Warszawa, 2020, s. 21.

³⁴ Orzeczenie TK z 24.06.1997 r., K 21/96, OTK 1997, nr 2, poz. 23; Wyrok TK z 11.04.2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86.

³⁵ Wyrok TK z 23.06.2009 r., K 54/07, OTK-A 2009, nr 6, poz. 86.

dostępności³⁶. Usprawiedliwione zainteresowanie wiąże się z pełnieniem funkcji publicznej lub kandydowaniem na tę funkcję, ponieważ ograniczeniu podlega sfera prywatności. W przypadku tych osób poszerzeniu ulega sfera powszechnej dostępności kosztem prywatności.

Wkroczenie w sferę prywatności musi być uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby sensacji po stronie odbiorców takiej informacji³⁷. Żaden obywatel nie jest jednak „zobowiązany do ubiegania się ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia, oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne”³⁸. Inaczej jest w przypadku małżonka takiej osoby. Kontrowersji nie wywołuje ujawnienie informacji o majątku wspólnym ze względu na istotę wspólności majątkowej małżeńskiej. Odmiennie sytuacja przedstawia się jak chodzi o majątek odrębny osoby niepełniającej funkcji publicznej a jedynie pozostającej w związku małżeńskim z taką osobą. Podanie przez osobę zobowiązaną informacji o majątku małżonka nie objętym wspólnością majątkową małżeńską może bowiem nie pozostawać w jakimkolwiek, choćby potencjalnym związku z pełnieniem funkcji publicznej przez tego współmałżonka. Sytuacja taka ma miejsce zarówno w przypadku wąskiego, jak i szerokiego rozumienia majątku odrębnego. W pierwszym przypadku upublicznieniu mają podlegać m.in. te elementy majątku, które zostały nabyte przed zawarciem związku małżeńskiego lub odziedziczone, bądź włączone do tego majątku wiele lat przed rozpoczęciem pełnienia funkcji publicznej przez osobę zobowiązaną. W takich sytuacjach nie można mówić o usprawiedliwionym zainteresowaniu. W przypadku szerokiego rozumienia majątku odrębnego, poza argumentami już podniesionym i odnoszącymi się do wąskiego rozumienia majątku odrębnego, podanie w oświadczeniu majątkowym informacji może pośrednio ujawniać fakty nie dotyczące sfery majątkowej, a sfery intymnej zarówno małżonka, jak i zobowiązanego, nie pozostające w jakimkolwiek związku z pełnieniem funkcji publicznej. Dotyczy to

³⁶ A. Kopff, *Koncepcja prawa do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX, s. 3 i n.

³⁷ Wyrok SN z 11 października 2001 r., II CKN 559/99, OSN nr 6/2002, poz. 82

³⁸ Wyrok TK z 21.10.1998 r., K 24/98, OTK 1998, nr 6, poz. 97.

przede wszystkim powstania przymusowego ustroju majątkowego małżeńskiego. Do tej grupy zaliczyć należy informacje o separacji, długotrwałej faktycznej separacji czy ubezwłasnowolnieniu małżonka. W ten sposób pośrednio może również być upubliczniona informacja o upadłości małżonka. Nawet więc, w przypadku przyjęcia szerokiego rozumienia majątku odrębnego powinno być ono ograniczone do ustroju ustawowego i umownego po to by nie wkraczać w sferę intymności.

VIII. Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego w proponowanych rozwiązaniach i związana z tym odpowiedzialność karna

Tak jak wskazano, ujawnienie informacji o majątku małżonka wiązać będzie się z naruszeniem jego prywatności, prawa do danych i autonomii informacyjnej. Inną kwestią jest jednak to na kogo ewentualnie należałoby nałożyć obowiązek ujawnienia ww. informacji. W projektach obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego w poszerzonym zakresie spoczywa na osobie pełniącej funkcję publiczną pomimo tego, że dotyczy to małżonka takiej osoby. Kto więc powinien składać oświadczenie, jeżeli miałyby dotyczyć opisanego zakresu spraw i wiązałoby się ew. z odpowiedzialnością za niezłożenie oświadczenia bądź podanie w nim nieprawdy lub zatajenie prawdy.

W celu udzielenia na tak postawione pytanie dokonać należy analizy przepisów prawa dotyczących odpowiedzialności za niezłożenie oświadczenia majątkowego i podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym. W analizowanych projektach nie uregulowano kwestii odpowiedzialności. Mają w tym zakresie zastosowanie przepisy wcześniej obowiązujące. Sankcje przewidziane w nich można podzielić na dwie grupy: sankcja za niezłożenie oświadczenia oraz podanie w nim nieprawdy lub zatajenie prawdy. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przewiduje odpowiedzialność służbową za niezłożenie oświadczenia albo podanie w nim nieprawdy³⁹. Sankcja karna została nałożona w tym akcie na każdego kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia podaje w nim nieprawdę. Podlega on karze pozbawienia wolności do lat 5. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku⁴⁰. Ustawa o samorządzie gminnym

³⁹ Art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1090), dalej: u.o.p.dz.g.

⁴⁰ Art. 13 u.o.p.dz.g.

niezłożenie oświadczenia pomimo upływu dodatkowego terminu wiąże z wygaśnięciem mandatu (wójt, radny)⁴¹, w przypadku zaś zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta - powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia⁴². W przypadku skarbnika, rada gminy odwołuje go, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia⁴³. Jeżeli sekretarz gminy, zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia⁴⁴. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w powyższych przepisach jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy⁴⁵. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego⁴⁶. Podobne rozwiązania zawierają pozostałe samorządowe ustawy ustrojowe⁴⁷. Inaczej sytuacja przedstawia się jak chodzi o niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym przez posła i senatora. Powoduje to odpowiedzialność regulaminową oraz utratę, do czasu złożenia oświadczenia, prawa do uposażenia⁴⁸. Podanie w oświadczeniu nieprawdy lub zatajenie prawdy jest związane z analogiczną odpowiedzialnością jak w przypadku osób składających oświadczenie na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych⁴⁹. Tu jednak podkreślić trzeba, że znamię „zeznawania nieprawdy” w rozumieniu art. 233 § 1 kodeksu karnego⁵⁰ oznacza „ (...) składanie nieprawdziwych depozycji w sensie subiektywnym, tzn. że zeznanie jest

⁴¹ Art. 24k ust. 1 pkt 1 u.s.g.

⁴² Art. 24k ust. 1 pkt 2 u.s.g.

⁴³ Art. 24k ust. 2 u.s.g.

⁴⁴ Art. 24k ust. 3 u.s.g.

⁴⁵ Art. 24k ust. 4 u.s.g.

⁴⁶ Art. 24l u.s.g.

⁴⁷ Art. 25f i art. 25g u.s.p.; art. 27f i art. 27g u.s.w.

⁴⁸ Art. 35 ust. 8 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 907).

⁴⁹ Art. 35 ust. 9 ww. ustawy z dnia 9 maja 1996 r..

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).

nieprawdziwe, gdy sprawca uświadamia sobie, że kłamie”⁵¹. Oznacza to więc, że mogą istnieć sytuacje, w których osoby zobowiązane popełnią działanie (podadzą nieprawdę) będąc subiektywnie przekonane, że podały prawdę oświadczając o majątku małżonka. W takich przypadkach nie będzie wiązało się to z ich odpowiedzialnością karną.

Przechodząc do odpowiedzi na pytanie trzeba wskazać, że możliwe są dwa rozwiązania. Żadne nie jest wolne od wad. Pierwsze jakie już zaproponowano, gdzie obowiązek nałożony powinien zostać na osobę pełniącą funkcję publiczną. Za nim przemawia to, że obowiązek złożenia oświadczenia wiąże się z pełnieniem funkcji publicznej i to osoba ta powinna sprawozdawać o swoim majątku, po to jednak by go nie ukrywała rozszerzono ten obowiązek na majątek małżonka. W ten sposób zachowany zostałby, co prawda ułomny, ale związek z pełnieniem funkcji publicznej. Rozwiązanie to ma jednak poważne wady. Odnoszą się one przede wszystkim do tego, że zobowiązany małżonek może nie być dysponentem informacji odnoszących się do majątku drugiego małżonka w zakresie koniecznym do złożenia oświadczenia. Patrząc na to z perspektywy art. 23 k.r.o. małżonkowie są zobowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli. Wspólne pożycie polega zaś na duchowej, fizycznej oraz gospodarczej więzi małżonków, stanowiącej cel małżeństwa i umożliwiającej realizację jego podstawowych zadań⁵². Dotyczy to wszystkich ustrojów majątkowych małżeńskich. Zakładając istnienie wspólnego pożycia rozumianego jako więź duchowa i gospodarcza drugi małżonek powinien współdziałać w wypełnieniu oświadczenia majątkowego. Małżonkowie rozstrzygają bowiem wspólnie o istotnych sprawach rodziny; w braku porozumienia każdy z nich może zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu⁵³. Sprawą taką może być podjęcie decyzji o pełnieniu funkcji publicznej przez jednego z nich. Niemniej jednak między zgodnym pożyciem, a zupełnym i trwałym jego rozkładem występują w życiu społecznym stany pośrednie. Mogą istnieć również przypadki, gdy nastąpił zupełny i trwały rozkład pożycia i mimo to małżeństwo nie zostało rozwiązane (separacja faktyczna). Zarówno bowiem rozwód, jak i separacja mogą być orzeczone wyłącznie na wniosek jednego z małżonków. Co za tym idzie powstają uzasadnione

⁵¹ P. Zakrzewski, *Komentarz do art. 233 [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, LEX.

⁵² J. Gwiazdomorski, *Rozkład wspólności jako podstawa rozwodu*, NP 1955/5, s. 62.

⁵³ Art. 24 k.r.o.

wątpliwości, co do tego, czy małżonek będzie zawsze wiedział o majątku drugiego małżonka, w pełnym zakresie. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie o to by małżonek wiedział o majątku, ale musi także posiadać na ten temat dane wystarczająco precyzyjne, aby pozwalały na wypełnienie oświadczenia. Jednocześnie małżonek niepełniący funkcji publicznej może wprowadzić drugiego w błąd nie ponosząc za to odpowiedzialności. Przyczyna tego może być różna. Ustawodawca projektując rozwiązanie prawne powinien wziąć pod uwagę zróżnicowanie stosunków społecznych i skomplikowaną naturę stosunków międzyludzkich. Jest to tym bardziej konieczne, ponieważ przyjęcie proponowanego rozwiązania może powodować w przypadku braku współdziałania drugiego małżonka daleko idące skutki dla zobowiązanego. Dotyczy to zarówno skutków prawnych jak i faktycznych takich jak utratą zaufania opinii publicznej. Może również wpływać, jeśli chodzi o najwyższe osoby w państwie, pośrednio na sytuację polityczną kraju destabilizując ją.

Podkreślenia wymaga jednocześnie, że małżonek pełniący funkcje publiczne nie może zmusić drugiego małżonka do współdziałania. Informowanie o majątku, nieobjętym wspólnością majątkową małżeńską nie należy bowiem do obowiązków małżonka wynikających z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Jest to więc jedynie obowiązek moralny, któremu ustawodawca nie nadał charakteru prawnego. Brak informacji po stronie zobowiązanego może skutkować niezłożeniem oświadczenia majątkowego, a to powodować rozwiązanie stosunku pracy lub wygaśnięcie mandatu (radny), odpowiedzialnością dyscyplinarną lub regulaminową, oraz utratę wynagrodzenia. Może wiązać się także z odpowiedzialnością karną. **W mojej ocenie rozwiązanie to narusza więc zasadę poprawnej legislacji i funkcjonalnie związaną z nią zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli.** Stanowi ona fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką⁵⁴. Do tego należałoby dodać przekonanie o prawości woli ustawodawcy oraz zdolności widzenia każdej ze stanowionych regulacji w perspektywie systemowych standardów i uwarunkowań, a także przyszłych konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych. Rozwiązania pozorne, osłabiając poczucie prawa i bezpieczeństwa prawnego, osłabiają także

⁵⁴ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, Lex, Komentarz do art. 2.

autorytet państwa⁵⁵. Prawo nie może bowiem nakładać na obywateli obowiązków, których nie są w stanie wykonać przy zachowaniu należytej staranności i wiązać z ich niespełnieniem dotkliwych sankcji. Prawo takie bowiem może stać się pułapką dla obywateli. Opisywane rozwiązanie może skutkować bowiem tym, że będą i tacy zobowiązani, którzy z powodów czysto osobistych, niezwiązanych w jakikolwiek sposób z pełnieniem funkcji publicznej nie będą w stanie sprostać takim obowiązkom. Na negatywną ocenę wpływa również i to, że analizowana propozycja jest procedowana na początku kadencji i nie przewidziano w niej odpowiedniego *vacatio legis*. Nie pozostawiono więc czasu adresatom norm do tego by uporządkowali swoje relacje rodzinne, tak by podołać nałożonym na nich obowiązkom i nie narazić się na skutki prawne, których nie mogli przewidzieć podejmując decyzję o pełnieniu funkcji publicznej. Jednocześnie odwołując się do czytelnych podstaw aksjologicznych ładu prawnego Rzeczypospolitej i przekonania, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art.30) wskazać należy, że stanowione prawo nie może uzależniać pełnienia funkcji publicznej od istnienia poprawnych relacji małżeńskich. Osoby takie muszą oczywiście godzić się z usprawiedliwionym zainteresowaniem, pytanie jest tylko o jego zakres. W tym przypadku jest on zdecydowanie nadmierny.

Przechodząc do drugiego rozwiązania zgodnie z którym można rozważyć nałożenie obowiązku na małżonka osoby zobowiązanej, będącego dysponentem tych informacji. Jego zaletą jest pełna wiedza podmiotu zobowiązanego co do zakresu przedmiotowego informacji objętych obowiązkiem, wadą zaś brak związku z pełnieniem funkcji publicznej. Osoba taka pozostaje jedynie w związku małżeńskim z osobą pełniącą funkcje publiczną. Oznaczać to może, że osoby, które nie będą chciały poddać się temu obowiązkowi będą go kwestionowały z perspektywy konstytucyjnej. W ich przypadku nie można bowiem mówić o usprawiedliwionym zainteresowaniu. Brak będzie więc podstaw do jego egzekwowania. W państwie demokratycznym skutków prawnych za działanie małżonka nie powinna ponosić zaś osoba pełniącą funkcję publiczną. Co za tym idzie żadne z wskazanych rozwiązań nie zasługuje na aprobatę. Nie zmienia to jednak faktu, że samo ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności w zakresie zawartym w projektach,

⁵⁵ Wyrok TK z 21.02.2006 r., K 1/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 18.

pomijając kwestię podmiotu udostępniającego, będzie w dalszej części poddane ocenie.

Podsumowując, zarówno nałożenie na osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym obowiązku ujawnienia majątku współmałżonka jak i nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na tego małżonka rodzi poważne wątpliwości z perspektywy standardów konstytucyjnych. Niemniej jednak na obie te osoby można nałożyć odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. Z tym, że w pierwszym przypadku trzeba będzie każdorazowo ustalić, czy zobowiązany wiedział, że podaje nieprawdę lub zataja prawdę. Jednocześnie uwzględniając podniesione wcześniej wątpliwości zasygnalizować należy istotne trudności w zastosowaniu tej sankcji.

Pomimo sformułowanych powyżej jednoznacznie krytycznych uwag, dla udzielenia pełnej odpowiedzi na pierwsze z pytań trzeba odnieść się jeszcze do dwóch kwestii, a mianowicie separacji i dopuszczalności rozszerzenia wskazanego obowiązku na osoby pozostające w faktycznym pożyciu.

Separacja może być orzeczona przez sąd, jeżeli między małżonkami nastąpił zupełny rozkład pożycia⁵⁶, rozumiany jako ustanie więzi uczuciowej, fizycznej i gospodarczej⁵⁷. Biorąc więc pod uwagę cel proponowanych rozwiązań obowiązek informacyjny polegający na ujawnieniu majątku małżonka nie powinien bezwzględnie obejmować tych z nich, którzy są w separacji. Aczkolwiek zaznaczyć należy, że problem ten będzie istniał jedynie w przypadku, gdy przyjęte zostanie szerokie rozumienie majątku odrębnego. Wtedy jednak można również zawęzić jego zakres przedmiotowy, co już podnoszono. **Przede wszystkim biorąc pod uwagę to o czym mowa w punkcie wcześniejszym nie można w państwie demokratycznym nakładać na obywatela obowiązków nie możliwych do realizacji. Z samej istoty separacji, trudno powiązać ujawnienie majątku małżonka, który jest w separacji z realizacją celu antykorupcyjnego, a co za tym idzie z porządkiem publicznym, jako wartością uzasadniająca ingerencję, w autonomię informacyjną zgodnie z postanowieniami art. 31 ust. 3 Konstytucji**

⁵⁶ Art. 61¹ § 1 k.r.o.

⁵⁷ Szerzej Z. Krzemiński, *Separacja. Praktyczny komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Wzory pism*, Warszawa 2006, s. 20–33.

RP. W tym kontekście odwołać należy się do argumentów, na które wskazywano w pkt VII oraz do uwag które będą podniesione w dalszej części opinii w pkt X.3.

Przechodząc do kolejnej kwestii, obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego nie powinien dotyczyć majątku osób będących w faktycznym pożyciu z osobą pełniącą funkcje publiczne. Przemawia za tym kilka argumentów. Po pierwsze, jeśli są uzasadnione wątpliwości, co do konstytucyjności nałożenia obowiązku na małżonka, to tym bardziej nie jest ono postulowane jak chodzi o osobę pozostającą w faktycznym pożyciu. Po wtóre, jeśli w polskim porządku prawnym małżeństwo jest stosunkiem prawnym, to faktyczne pożycie jest stosunkiem faktycznym prawem nie uregulowanym. Drogą do rozszerzenia obowiązków związanych z przeciwdziałaniem korupcji na partnerów osób pełniących funkcje publiczne powinno być objęcie w naszym kraju regulacją prawną związków partnerskich. Do momentu, kiedy to nie nastąpi należy poniechać takiego rozszerzenia. Przede wszystkim ze względu na to, że niemożliwe będzie ustalenie precyzyjnych granic czasowych trwania takiego związku, a co za tym idzie granic obowiązku informacyjnego. W państwie demokratycznym zaś nie można nakładać na obywateli obowiązku bez jego precyzyjnego wytyczenia. Przepis prawa powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie, szczególnie wtedy, gdy w wyniku jego naruszenia są wprowadzone dotkliwe sankcje, w tym karne. Ponadto przepis taki naruszałby wymóg precyzji mający swoje oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie, w takim przypadku mogłyby podlegać ujawnieniu szczególne kategorie danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO, a mianowicie dane o orientacji seksualnej. W odniesieniu do tych danych RODO zakazuje ich przetwarzania, wprowadzając inne niż w przypadku pozostałych kategorii danych przesłanki przetwarzania, o których mowa w art. 9 ust. 2 RODO⁵⁸. Oznaczałoby to więc konieczność oceny przez ustawodawcę, czy „przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą”. W tym przypadku jednak można bez szerszej analizy uznać, że wymóg ten nie zostałby spełniony.

⁵⁸ Wyrok TS z 1.08.2022 r., C-184/20, OT PRZECIWKO VYRIAUSIOJI TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJA., LEX nr 3371971, pkt 100.

IX. Proponowane rozwiązania z perspektywy innych wartości konstytucyjnych

Małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony życia rodzinnego. Analizowane przepisy traktować należy więc jako pośrednią ingerencję w życie rodzinne wpływając negatywnie na więzi rodzinne w sensie osobistym lub ekonomicznym osób pełniących funkcje publiczne. Z najdalej idącą ingerencją w życie rodzinne będziemy mieć do czynienia, w przypadku szerokiego rozumienia majątku odrębnego, a przede wszystkim sytuacji, gdy między małżonkami istnieje umowa o rozdzieleniu majątkowej. Jest to reżim zapewniający każdemu z małżonków najdalej idącą autonomię względem współmałżonka. Autonomia ta przejawia się w kwestiach: przynależności poszczególnych przedmiotów majątkowych do majątków małżonków, sprawowania zarządu, odpowiedzialności za dług⁶⁰. Nie jest ona rozwiązaniem w naszym kraju typowym i ma zwykle swoje uzasadnienie w aspekcie ekonomicznym lub osobistym. Są i tacy małżonkowie, którzy godzą się na nie właśnie po to by pozostawać poza zakresem zainteresowania opinii publicznej. Dla tych proponowane rozwiązanie będzie tym bardziej dotkliwe. Zrezygnowali oni bowiem z pewnych „przywilejów” wynikających z współwłasności majątkowej małżeńskiej w zamian „za pozostawienie w spokoju”. Niemniej kwestia ta nie ma dla tej opinii charakteru decydującego, stąd została tu jedynie skrótowo zasygnalizowana.

X. Ocena ograniczenia prawa do prywatności, ochrony danych i autonomii informacyjnej w analizowanych propozycjach w oparciu o wzorzec konstytucyjny

X.1. Wprowadzenie

Konstytucja RP dopuszcza ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, co wymaga spełnienia ustalonych wymogów. Są one dla autonomii informacyjnej i praw z niej wynikających określone w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP w sposób częściowo autonomiczny. Niemniej ustalony w tym przepisie wzorzec nie ma charakteru kompletnego stąd ocena powinna być dokonana na podstawie

⁵⁹ Art. 18 Konstytucji RP.

⁶⁰ P. Twardoch [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021, art. 51.

współstosowanych przepisów art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pierwszy z nich statuuje zasadę ograniczonego dysponowania danymi. Władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje o obywatelach, jeżeli spełniają następujące warunki: informacje te są niezbędne; owa niezbędność odnosi się do demokratycznego państwa prawnego. W pozostałym zakresie ma zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem po pierwsze, ustanowienie ograniczenia musi być wprowadzone w ustawie, po drugie musi być wprowadzone dla ochrony wymienionych w Konstytucji wartości, po trzecie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności. Po czwarte, wprowadzone ograniczenie nie może naruszać „istoty” wolności i praw.

Na zakończenie tej części rozważań podkreślić należy doniosłość prawa do prywatności w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności, co uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP 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 arbitralności⁶¹. Po tych ogólnych konstatacjach trzeba przejść do oceny proponowanych rozwiązań z perspektywy wzorca konstytucyjnego. W tym zakresie wskazać należy na następujące wątpliwości, co do ich zgodności z tym wzorcem.

X.2. Wymóg wyłączności ustawy

Wymogu ustanowienia ograniczenia w ustawie nie może być odczytywany jedynie jako nakaz wprowadzenia ograniczenia w ustawie, a rozumieć należy go także jako warunek odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. W tym przypadku sformułowane propozycje naruszają nakaz kompletności i wynikający z niego wymóg jasności. Ustawa musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby na podstawie lektury jej przepisów można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) danego ograniczenia⁶². Nakaz jasności oznacza „tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków (...).

⁶¹ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

⁶² Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; Wyrok TK z 28.06.2005 r., SK 56/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 67.

Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków (...), by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie⁶³. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów⁶⁴. Standard ten wymagany jest „zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela”⁶⁵. Jednocześnie „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”⁶⁶.

Analizując proponowane rozwiązania z tej perspektywy, odwołać należy się do podniesionych w pkt V opinii zarzutów dotyczących użycia w nich pojęcia „majątku odrębnego”. **W tym zakresie analizowane projekty naruszają wymóg jasności. Ustawodawca ma bowiem konstytucyjny obowiązek określić przesłanki ingerencji w sferę prywatności w sposób możliwie precyzyjny, tak aby ograniczyć zakres „luzów decyzyjnych”⁶⁷. W związku z powyższym przyjęte rozwiązania pozostawiają wątpliwości co do zakresu obowiązku nałożonego na osobę zobowiązaną, a co za tym idzie ustalenia granic ingerencji ustawodawcy zwykłego w konstytucyjnie gwarantowaną sferę wolności i praw.** Tak jak we wskazanym punkcie opinii zauważono wada ta może być usunięta. Niemniej jednak wymaga w tym miejscu zasygnalizowania. Równocześnie wiązać będzie się ona z kwestią prawidłowo ustalonej podstawy prawnej, na zasadach określonych w art. 6 RODO, o czym będzie mowa w pkt XI.2 oraz zgodności z zasadą przejrzystości i prawidłowości danych (patrz: XI.3). Ponadto zauważyć należy, że proponowane przepisy nie regulują ram czasowych ingerencji, przez co rozumieć należy wskazanie czasu publikowania oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej. Kwestia ta szerzej będzie podnoszona w pkt XI.4 oraz w związku z zasadą ograniczonego przechowywania na gruncie RODO w pkt XI.3 tej opinii.

X.3. Wymóg zgodności z katalogiem wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

⁶³ Wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

⁶⁴ Wyrok TK z 28.10.2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

⁶⁵ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy, 1999, nr 6, s. 124

⁶⁶ Wyrok TK z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

⁶⁷ Wyrok TK z 11.04.2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86.

Proponowane w projektach rozwiązania rodzą wątpliwości, co do ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ich katalog ma „charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco”⁶⁸. W tym miejscu ocenić należy, czy opisywane rozwiązania zostały wprowadzone dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Trybunał zauważył, że przy redagowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP za właściwe uznano „rozpisanie” ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze⁶⁹. Jedną z nich jest „porządek publiczny”. Przesłanka ta „(...) mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego”⁷⁰. „Porządek publiczny” jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego - i tym samym - nie jest wyłącznie powiązana z „państwem”. Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych⁷¹. Szerokie rozumienie pojęcia porządku publicznego przez Trybunał Konstytucyjny stanowi nie tylko uzasadnienie dla twierdzenia o odzwierciedleniu pojęcia interesu publicznego w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale także pośrednio przepis ten odwołuje się do pojęcia dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP⁷². Przeciwdziałanie korupcji ma bezsprzecznie na celu „normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej” i zmierza do realizacji dobra wspólnego. Istotą korupcji jest bowiem to, że osoby pełniące funkcje publiczne

⁶⁸ Wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

⁶⁹ Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

⁷⁰ Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; Wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; Wyrok TK z 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

⁷¹ Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

⁷² A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, Legalis, rozdział 5 pkt 2.

kierują się interesem prywatnym, a nie działają na rzecz interesu publicznego w zamian za korzyści osobiste lub grupowe od osoby trzeciej naruszając w ten sposób bezpośrednio lub pośrednio porządek prawny. W tym przypadku nie wystarczy jednak połączenie opisanej regulacji z ogólnie ujmowanym celem antykorupcyjnym. Wymaga to dalszego doprecyzowania celu regulacji. Ma ona przeciwdziałać korupcji lub podejrzeniom o nią rozszerzając społeczną kontrolę na majątek małżonka osoby zobowiązanej ograniczając w ten sposób możliwość „ukrywania” majątku osoby zobowiązanej przed opinią publiczną. W konsekwencji więc ta poszerzona jawność ma wpływać na ograniczenie korupcji i podejrzeń o nią wiążąc „zatajenie” majątku z odpowiedzialnością karną.

Biorąc pod uwagę powyższe przejść należy do ustalenia czy proponowane rozwiązanie ma na celu ochronę konstytucyjnej wartości jaką jest porządek publiczny rozumiany jako przeciwdziałanie korupcji w zakresie wskazanym powyżej. Na tak postawione pytanie odpowiedź jest częściowo twierdząca. Jak zauważono w pkt VIII niniejszej opinii, w analizowanych projektach formułowany jest nakaz ujawnienia także informacji niemających związku z pełnieniem funkcji publicznej, w tym i takich które nawet pośrednio nie dotyczą osoby pełniącej funkcję publiczną. Dotyczy to m.in. informacji o majątku nabytym przed zawarciem związku małżeńskiego z osobą pełniącą funkcję publiczną, odziedziczonym przez współmałżonka osoby zobowiązanej czy nabytym na wiele lat przed objęciem funkcji publicznej przez osobę zobowiązaną. Brak w tych przypadkach funkcjonalnego związku ograniczenia z realizacją wskazanego powyżej celu antykorupcyjnego, w konsekwencji wartości jaką jest porządek publiczny.

Reasumując powyższe uwagi analizowane rozwiązania prawne można jedynie częściowo identyfikować jak służące ochronie konstytucyjnej wartości jaką jest porządek publiczny poprzez zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania państwa⁷³, co wiązać należy z przeciwdziałaniem korupcji. W pozostałym zakresie proponowane rozwiązania nie mają na celu ochrony porządku publicznego ani innych konstytucyjnych wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oznacza to, ewentualnie konieczność ograniczenia w projektach zakresu ingerowania w prawo do prywatności, ochronę danych osobowych i autonomię informacyjną, tak by upubliczniane informacje były choćby

⁷³ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawcze w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189.

potencjalnie związane z pełnieniem funkcji publicznej. Można to uczynić ograniczając obowiązek ujawnienia informacji tak by był on determinowany przez cel antykorupcyjny. **Oznaczałoby to jednak konieczność zmiany konstrukcji oświadczenia majątkowego w tym względzie i nie publikowanie informacji o majątku małżonka, a jedynie o przysporzeniach w tym majątku, w okresie pełnienia funkcji publicznej. Celem oświadczenia byłoby pokazanie przyrostu w tym majątku w okresie pełnienia funkcji publicznej.** Oznaczałoby to, że zamiast wpisywać do oświadczenia posiadanie przez małżonka mieszkania i nieruchomości gruntowej nabytej w czasie przed pełnieniem funkcji publicznej, wpisaniu nie podlegałoby nic, jeśli majątek małżonka nieobjęty wspólnością majątkową małżeńską nie podlegałby powiększeniu. Patrząc na to z perspektywy usprawiedliwionego zainteresowania podkreślenia wymaga, że powinno ono dotyczyć ewentualnych przysporzeń wynikających z „ukrycia” majątku osoby pełniącej funkcje publiczne w masie majątkowej współmałżonka. Celem zaś nie powinno być zaspakajanie zwykłej ciekawości. Oczywiście dla analizujących łatwiej jest otrzymać pełen obraz majątku małżonka i na tym tle prowadzić ustalenia co do jego zmian. Wygoda podmiotów realizujących zadanie publiczne, co wynikać będzie z dalszych wywodów, nie jest motywacją zasługującą na aprobatę w państwie demokratycznym, jeżeli wiązać się ma z ingerencją w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności.

X.4. Wymóg „niezbędności” w rozumieniu art. 51 ust. 2

Dokonując oceny proponowanych rozwiązań wskazać należy na istnienie wątpliwości dotyczących tego, czy w proponowanych rozwiązaniach można mówić o istnieniu „niezbędności”, o której mowa w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Kształt przyjętych rozwiązań ustawowych musi być odpowiedni i należycie uzasadniony tą „koniecznością” z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa⁷⁴. Oznacza to, że ograniczenie wkraczania władz publicznych w autonomię informacyjną jednostki ma charakter podwójnie kwalifikowany. Celowo bowiem, niezależnie od postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji zawarto w tym przepisie odrębną regulację dotyczącą proporcjonalności. Trybunał tłumaczy to 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

⁷⁴ Wyrok TK z 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

jednostki⁷⁵. „Normatywne wyodrębnienie (...) odrębnego zakazu - ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy”⁷⁶.

Wkroczenie w analizowanych projektach w autonomię informacyjną małżonka zobowiązanego musi być „niezbędne” („konieczne”) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki. Oznacza to, że proponowane rozwiązania nie wystarczy powiązać z ochroną zidentyfikowanej wartości konstytucyjnej, ale ocenić jako niezbędne dla jej ochrony. Z perspektywy konstytucyjnej to za mało, by proponowane poszerzenie obowiązku informacyjnego osoby zobowiązanej sprzyjało celowi antykorupcyjnemu lub ułatwiało jego osiągnięcie albo było wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tego celu. Pomijając ten zakres obowiązku informacyjnego osoby zobowiązanej wynikający z proponowanych rozwiązań, który nie służy ochronie porządku publicznego, o czym była mowa powyżej, ocenić należy, czy pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie informacji o majątku małżonka w zakresie nieobjętym wspólnością majątkową małżeńską jest konieczne, czy tylko wygodne dla władzy publicznej z perspektywy celu antykorupcyjnego. Badanie spełniania wymogu „konieczności” będzie obejmowało więc upublicznienie jedynie tych informacji o majątku małżonka, które mają potencjalny związek z pełnieniem funkcji publicznej, bez szczegółowego precyzowania jego zakresu.

Informacjami niezbędnymi w rozumieniu art. 51 ust. 2 są te, których posiadanie przez organ warunkuje możliwość realizacji przyznaných mu kompetencji. Są to więc informacje niezbędne dla organu i pozyskiwane w granicach jego kompetencji⁷⁷. Rozważając ten problem, z punktu widzenia organów władz publicznych za niezbędną uznać należy każdą informację, bez posiadania której nie będą one zdolne do podjęcia (czy zakończenia) działań w ramach przyznaných im kompetencji⁷⁸. Wymogiem konstytucyjnym jest to, by sprostały one testowi „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy ich celowość,

⁷⁵ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

⁷⁶ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83; Wyrok TK z 20.06.2005 r., K 4/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 64.

⁷⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 51 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX.

⁷⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, Komentarz do art. 51, teza 6.

użyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę. Nie ma rozstrzygającego znaczenia argument, że podobne środki są stosowane w innych państwach⁷⁹. Patrząc więc na badaną niezbędność z perspektywy celu jakim jest przeciwdziałanie korupcji powziąć należy wątpliwości w tym zakresie. Bezspornie możliwość przetwarzania dodatkowych informacji zawsze przynajmniej potencjalnie ułatwia zwalczanie korupcji w życiu publicznym. Ocenic jednak należy, czy informacje, o których mowa są warunkiem koniecznym wykrycia czynu korupcyjnego osoby pełniącej funkcje publiczną, czy bez nich organy władzy publicznej powołane do zwalczania korupcji nie mogą realizować przyznanych im kompetencji. Przy tak określonym celu musi zachodzić stosowna relacja z prowadzącym do niego środkiem. Deklaracje (środek do celu) muszą być zatem instrumentem nieodzownym a cel musi być zatem niemożliwy do osiągnięcia w inny sposób⁸⁰.

Mając powyższe na uwadze, trzeba podkreślić, że w polskim porządku prawnym do zwalczania korupcji powołane są różne organy. Jest to przede wszystkim Centralne Biuro Antykorupcyjne utworzone do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych⁸¹. Kolejną służbą specjalną do kompetencji, której należy przeciwdziałanie korupcji jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Do jej zadań ustawa zalicza rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa⁸². Kwestią korupcji zajmuje się również w ograniczonym zakresie Służba Kontrwywiadu Wojskowego⁸³. Ustawodawca wyposażył te służby w daleko idące kompetencje silnie ingerujące w prywatność obywateli. Ponadto ściganiem

⁷⁹ Wyrok TK z 23.06.2009 r., K 54/07, OTK-A 2009, nr 6, poz. 86.

⁸⁰ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

⁸¹ Art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 184).

⁸² Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit.c ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 812).

⁸³ Do jej zadań należy rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie, popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, przestępstw określonych w art. 228-230 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, jeżeli one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP lub innych jednostek organizacyjnych MON (art. 5 ust. 1 pkt 1 li.d ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 81 z późn. zm.).

przestępstw korupcyjnych zajmują się w RP także organy ścigania. Każdy z wskazanych organów władzy publicznej posiada uprawnienia pozwalające pozyskać informacje ujawniane w oświadczeniu majątkowym w zakresie proponowanym w projektach. Problem tkwi więc w efektywności aparatu państwa związanego z przeciwdziałaniem korupcji, a nie w braku narzędzi pozwalających na uzyskanie wskazanych informacji. Co za tym idzie, trudno uznać za uprawniony wniosek, że podanie do publicznej wiadomości ww. informacji w oświadczeniu majątkowym jest niezbędne dla ścigania korupcji. Ciężko też ocenić, czy ich upublicznienie wpłynie faktycznie na realizację celu antykorupcyjnego. Na pewno jawność oświadczeń będzie sprzyjać realizacji tego celu jednocześnie wpływając na poprawę zaufania do władzy publicznej. Szeroka jawność oświadczeń majątkowych ma więc pozytywny wpływ na przeciwdziałanie korupcji tworząc środowisko ułatwiające jej ściganiu. Na temat znaczenia ujawniania tych informacji z perspektywy antykorupcyjnej była mowa w pkt III niniejszej opinii. Niemniej w ocenie Trybunału Konstytucyjnego „ (...) praktyka życia publicznego w Polsce dowodzi, że upublicznianie zachowań nieetycznych, a nawet niezgodnych z prawem, raczej nie wpływa na ich ograniczenie”⁸⁴. W pewnych przypadkach również nagromadzenie wielu wiadomości i informacji nie jest równoznaczne z posiadaniem informacji koniecznych i wystarczających dla danego celu. Zjawisko „szumu informacyjnego” jest często podawane jako przykład i ostrzeżenie przed sytuacją, gdy nagromadzone informacje lub sposób ich prezentacji prowadzą do skutku przeciwnego założonemu. Wówczas nagromadzenie informacji w miejsce przejrzystości powoduje zaciemnienie obrazu, często uniemożliwiające skuteczne działanie⁸⁵.

Mając na uwadze to, że ocenie podlega „konieczność”, a nie „wpływ”, uwzględniając przy tym szerokie kompetencje organów władzy publicznej służące zwalczaniu korupcji i wyposażenie ich w prawo do ingerowania w sposób istotny w autonomię informacyjną jednostki uznać należy, że publikacja oświadczeń majątkowych obejmujących majątek małżonków osób pełniących funkcje publiczne nieobjęty wspólnością majątkową małżeńską może ułatwić w przyszłości walkę z korupcją, ale nie jest w tym zakresie niezbędna w demokratycznym państwie prawa.

⁸⁴ Wyrok TK z 13.07.2004 r., K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63.

⁸⁵ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

Na zakończenie tego wątku rozważań należy wskazać, że może istnieć sytuacja, gdy dwóch małżonków pełni funkcje publiczne i jest zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. W takim przypadku złożenie oświadczenia przez małżonka, co do majątku i tak sprawozdanego, przez samą osobę zobowiązaną jest kompletnie niecelowe i ustawodawca powinien wyłączyć taki obowiązek.

Opisany warunek niezbędności w państwie demokratycznym, o którym mowa w art. 51 ust. 2 koresponduje z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. „Wymóg konieczności” jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności *sensu largo*. Mieszczą się w niej trzy zasady: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Norma zawarta w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP nie ma charakteru całkowicie samodzielnego⁸⁶. Z tego względu proponowane rozwiązania poddane zostaną ocenie co do zgodności z każdą z nich. Bez tego bowiem nie można mówić o kompleksowej weryfikacji zgodności z zasadą pomocniczości.

X.5. Wymóg przydatności

Wskazać należy na wątpliwości, co do spełnienia przez projektowane rozwiązania wymogu przydatności w tym zakresie w jakim dotyczy wąskiego rozumienia majątku odrębnego. Wymóg przydatności trzeba rozumieć jako warunek stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów, przy założeniu, że ona sama jest tylko celem instrumentalnym, który ma służyć do osiągnięcia celu samoistnego. Celem tym jest zaś pewien wyobrażony stan rzeczy, który stanowił przedmiot dążeń twórców danego aktu prawnego⁸⁷. Cele normowania należy ustalać przede wszystkim na podstawie historii legislacyjnej badanych regulacji albo intencji deklarowanych przez ustawodawcę przed ich przyjęciem⁸⁸. Niestety, jeżeli chodzi o oceniane rozwiązania brak w uzasadnieniach projektów stosownych ustaleń, co powoduje, że można jak chodzi o zamierzone skutki opierać się jedynie na ogólnych założeniach⁸⁹. Nie jest to jednak sytuacja odosobniona. Często w sposób wiarygodny nie da się ustalić intencji twórców ustawy. Z tego względu jej uchwalenie przypisuje

⁸⁶ Wyrok TK z 17.06.2008 r., K 8/04, OTK-A 2008, nr 5, poz. 81; Wyrok TK z 11.10.2016 r., SK 28/15, OTK-A 2016, nr 79.

⁸⁷ Na temat celu regulacji prawnych zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, Państwo i Prawo 1987 nr 12.

⁸⁸ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 154-156.

⁸⁹ W przypadku projektu (druk 156) w jego uzasadnieniu jest mowa, że projekt ma na celu zwiększenie transparentności aktywności zarobkowej najważniejszych w Państwie funkcjonariuszy publicznych.

się fikcyjnemu podmiotowi „prawodawcy dogmatycznemu” czy używając innego określenia - „prawodawcy racjonalnemu”⁹⁰. Przeprowadzenie opisywanego testu wymaga więc oceny, czy projektowana regulacja prawna jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków prawnych, obiektywnie służyć realizacji określonego celu. Polega więc na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. do ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Przyjmuje się, że warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne)⁹¹.

Kryterium przydatności nie jest łatwe do oceny nawet dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, który stosuje je z dużą powściągliwością⁹². Trybunał zakłada bowiem, że prawodawca działa w sposób racjonalny sam kontroluje swoje działania prawodawcze z omawianego tu (prakseologicznego) punktu widzenia. Równocześnie jednak to zdystansowanie się TK nie jest całkowite, ponieważ rezerwuje on sobie możliwość interwencji w sytuacjach naprawdę skrajnych i ewidentnych⁹³. **W świetle tego co przedstawiono uznać należy, że analizowane rozwiązania mieszczą się w przyznanej racjonalnemu ustawodawcy swobodzie regulacyjnej, nie dając podstaw do uznania opisanej sytuacji jako skrajnej i ewidentnej. Dotyczy to jednak wyłącznie proponowanego rozwiązania pod warunkiem przyjęcia szerokiego rozumienia „majątku odrębnego”. Patrząc zaś na realizację celu antykorupcyjnego negatywnie odnieść należy się do przyjęcia wąskiego rozumienia tego pojęcia. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że cel antykorupcyjny realizowany byłby w bardzo ograniczonym zakresie, a przyjęte przepisy utrudniałyby osiągnięcie powyższego celu.** Dla nieujawniania majątku małżonka wystarczyłoby by bowiem zawarcie umowy majątkowej małżeńskiej. Wspólność majątkowa małżeńska jest stanem przez ustawodawcę preferowanym i ma charakter powszechnego reżimu majątkowego⁹⁴. Nie należy uzależniać więc

⁹⁰Zob. E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Toruń 1980, s. 113-158; J. Kmita, Etyczny aspekt koncepcji racjonalnego prawodawcy, [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, passim.

⁹¹Wyrok TK z 23.11.2009 r., P 61/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 150.

⁹²L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji...*, teza 112, , [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis, Warszawa, 2016.

⁹³Ibidem, teza 112 oraz Orzeczenie TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; Orzeczenie TK z 17.10.1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.

⁹⁴I. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, 2016, s. 245.

ograniczenia praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych małżonka osoby zobowiązanej od rodzaju ustroju majątkowego. Zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). W tym przypadku wszystkich małżonków osób zobowiązanych. Trudno uznać zaś rodzaj ustroju majątkowego za cechą istotną (relevantną) pozwalającą na takie zróżnicowanie.

X.6. Wymóg „konieczności” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Podjmując dalsze kroki w ramach dokonywanej oceny trzeba zwrócić uwagę na wątpliwości, co do spełnienia przez projektowane rozwiązania wymogu konieczności. Nakaz ten oznacza "skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu"⁹⁵. Przesłanka ta niezbędna jest dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności, oznacza obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka⁹⁶. Podstawowy problem sprowadza się więc do tego, czy możliwe jest osiągnięcie celu przy użyciu środka mniej dolegliwego, pociągającego za sobą mniejsze ograniczenia praw i wolności? Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie⁹⁷. W związku z powyższym poszukując odpowiedzi na pytanie, czy ingerencja w sferę konstytucyjnego prawa jednostki jest zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki⁹⁸. **Rozważyć należy więc z perspektywy proponowanych rozwiązań możliwość złagodzenia uciążliwości składania oświadczeń majątkowych. Ogólnie rozumiany cel antykorupcyjny wydaje się, że może być osiągnięty poprzez wprowadzenie środka mniej uciążliwego. Sformułować można tu dwie propozycje. Pierwsza opisana została w pkt X.3 tej opinii i dotyczy zmiany konstrukcji oświadczenia majątkowego, aby obejmowało przysporzenia w majątku w okresie pełnienia funkcji publicznej przez małżonka. Druga dotyczy ograniczenia jawności informacji o majątku małżonka, w zakresie w jakim nie stanowi majątku wspólnego. Takie rozwiązanie proponuje również GRECO. Oznaczałoby to, że oświadczenie majątkowe byłoby jawne, tak jak obecnie**

⁹⁵ Wyrok TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

⁹⁶ Wyrok TK z 26.03.2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30.

⁹⁷ Wyrok TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

⁹⁸ Wyrok TK z 11.04.2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86.

przewidują to przepisy prawa, poza informacjami o majątku małżonka nieobjętym wspólnością majątkową małżeńską, które można byłoby umieścić w odrębnej części oświadczenia. Analizowane projekty zakładają jawność składanego oświadczenia, a zatem stopień ich ingerencji w prywatność małżonka osoby zobowiązanej jest znacznie większy niż w sytuacji, gdyby nie podlegały one publikacji. Uciążliwość dla jednostki wiązać należy z powszechną dostępnością w sieci Internet dla niekreślonych i niemożliwych do zidentyfikowania osób, jak również brakiem w przepisach prawa ustalenia zasad usuwania informacji z Biuletynu Informacji Publicznej, w tym postępowania w przypadku ustania małżeństwa. Kwestie czasu przechowywania w BIP będą szerzej omawiane w pkt XI.3 opinii.

X.7. Zasada proporcjonalności *sensu stricto*

Dalszym elementem oceny proponowanych rozwiązań z perspektywy wzorca konstytucyjnego jest zasada proporcjonalności *sensu stricto* (zakaz nadmiernej ingerencji). Polega ona na sprawdzeniu, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela⁹⁹. Należy bowiem zachować proporcję między dobrem poświęconym i realizowaną wartością¹⁰⁰. Trzeba więc dokonać swoistego rachunku aksjologicznego, sprawdzając - mówiąc w pewnym uproszczeniu - czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami¹⁰¹. Weryfikacja proponowanych rozwiązań wymaga udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy efekt projektowanych regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Na tak postawione pytanie trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Biorąc jednak pod uwagę podjęte powyżej rozważania dotyczące przesłanki konieczności na tle art. 51 ust. 2 Konstytucji RP i inne sformułowane już uwagi odnoszące się do zasady proporcjonalności powziąć należy wątpliwości czy efekty jakie mogą wyniknąć z analizowanych propozycji przeważają nad ich wadami. Podobne wątpliwości można podnieść, jak chodzi o pozostawanie w odpowiedniej proporcji do ograniczeń z nich wynikających (ciężarów z nich wynikających), a odnoszących się do ograniczenia prywatności, autonomii informacyjnej i prawa do danych. Choćby ze względu na to, że brak pewności, co do tego, iż jawność oświadczeń majątkowych osób zobowiązanych w zakresie w jakim dotyczą majątku małżonka nieobjętego

⁹⁹ Wyrok TK z 23.11.2009 r., P 61/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 150.

¹⁰⁰ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

¹⁰¹ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 29.

wspólnością majątkową małżeńską wpłynie wydatnie na walkę z korupcją. Znamieniem zasady proporcjonalności jest zaś by stosowane środki umożliwiały skuteczną, to jest efektywną realizację zamierzonych celów (nie zaś realizację potencjalną czy hipotetyczną)¹⁰². Kwestią jednak, co do której nie ma wątpliwości to ta, że proponowane rozwiązania będą negatywnie oddziaływać na prywatność, autonomię informacyjną i prawo do danych małżonków osób zobowiązanych. **Biorąc pod uwagę powyższe, sformułować należy wątpliwości, co tego czy efekt projektowanych regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.** Wniosek taki potwierdza to, o czym już była mowa, że można osiągnąć równoważne lub zbliżone cele przy użyciu rozwiązań prawnych w mniejszym zakresie wkraczającym w sferę prywatności, autonomię jednostki oraz jej prawo do ochrony danych osobowych.

X.8. Zgodność z standardem demokratycznego państwa prawnego

Po dokonanej analizie należy mieć wątpliwości, czy proponowane rozwiązanie stanowiące ingerencję ustawodawcy w autonomię informacyjną pozostaje w zgodzie z systemem wartości podstawowych dla demokratycznego państwa prawnego¹⁰³. Opisywane wcześniej kryterium konieczności odnosi się do „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Jest ono naturalnym określeniem wartościującym, jego konkretna treść ustalana jest przez organy stosujące ów przepis konstytucyjny, w tym także przez ustawodawcę¹⁰⁴. Nie wystarczy więc, że musi istnieć wspomniana „konieczność”, ale musi ona dotyczyć demokratycznego państwa prawnego. Przy jego ocenie uwzględniać należy zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. W tym wypadku powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji RP). Pierwsza tworzy niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie walki z korupcją i wiązać należy ją również z jawnością działania władzy publicznej m.in. poprzez ujawnienie informacji o dochodach osób publicznych. Transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej jest ważnym elementem

¹⁰² Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

¹⁰³ Szerzej zob. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 65 i n.

¹⁰⁴ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 51.

funkcjonowania demokratycznego państwa. Jest to stan w państwie tym postulowany. Realizacja dobra wspólnego zakłada jednak ochronę praw i wolności w Konstytucji gwarantowanych. Drugą wartością jest bowiem, godność człowieka, która powinna wyznaczać dopuszczalną konstytucyjnie miarę ingerowania w prywatność jednostki ze względu na interes wspólny. Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka. Ochrona prywatności i autonomii informacyjnej, jest konsekwencją ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka.

Przywołanie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wskazywać ma przede wszystkim na system wartości, do którego powinien odwoływać się ustawodawca, ustanawiając ograniczenia w sferze zidentyfikowanych w opinii praw i wolności. Przesłanka niezbędności w demokratycznym państwie prawnym wyznacza więc kierunek aksjologicznej oceny dokonywanej przez ustawodawcę, gdy ma on zrównoważyć zasady pozostające w konflikcie¹⁰⁵. W tym przypadku możemy mówić o konflikcie między prywatnością, autonomią informacyjną i wynikającym z nich prawem do ochrony danych, a interesem publicznym, z którym wiązać należy jawność działania władzy publicznej i wprowadzenie ograniczeń o charakterze antykorupcyjnym. Jest to konflikt właściwy dla państwa demokratycznego. Osoba pełniąca funkcję publiczną w państwie demokratycznym, w związku z rodzajem uprawianej przez nią aktywności musi być świadoma ingerencji w jej prywatność. Jednocześnie jednak zakres tego dostępu powinien być dla osoby pełniącej funkcję publiczną przewidywalny i możliwy do bliższego określenia, właściwie już na etapie decyzji o aplikowaniu o pełnienie funkcji publicznej¹⁰⁶. Omawiane projekty, nie dość, że dotyczą ograniczenia sfery informacyjnej małżonków osób pełniących funkcje publiczne, to jeszcze „zaskakują” wprowadzonymi rozwiązaniami. Ci bowiem, których autonomia informacyjna może być ograniczona przez omawiane projekty nie mogli, znając reguły rządzące się państwem demokratycznym, przewidzieć rozszerzenia obowiązku informacyjnego na nich samych, poza sferą wspólności majątkowej małżeńskiej. Jest tak ponieważ konstytucja jako akt, którego treść odzwierciedla „system operacyjny wspólnoty podporządkowanej tej regulacji” system, który nie tylko określa „techniczne ramy

¹⁰⁵ M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych*..., s. 451.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 452.

działania władz, ale przede wszystkim (...) systemem idei, postaw i wzorów zachowań przesądzających o statusie obywateli i władzy, relacji między nimi oraz wzajemnych oczekiwań”¹⁰⁷ uznaje godność osoby ludzkiej jako centralną kategorię w tym systemie¹⁰⁸. Na jej gruncie przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych¹⁰⁹. Wskazane osoby, mogły kierując się więc ustalonym w Konstytucji RP systemem wartości nie spodziewać się wkroczenia ustawodawcy w ich prawo do prywatności i ochrony danych osobowych, oczekując poszanowania ich praw podmiotowych przez wzgląd właśnie na poszanowanie godności. Akceptując wynikającą z interesu publicznego i opartą na „dobrze wspólnym” potrzebę ochrony jawności życia publicznego i niezbywalność przeciwdziałania korupcji, jak również potrzebę istnienia klimatu sprzyjającego uczciwości w życiu publicznym jednocześnie uwzględnić należy także potrzebę poszanowania godności. **Z tego właśnie powodu podnieść należy wątpliwości, czy proponowane rozwiązanie stanowiące ingerencję ustawodawcy w autonomię informacyjną pozostaje w zgodzie z systemem wartości podstawowych dla demokratycznego państwa prawnego.**

X. 9. Podsumowanie

Kończąc tę część rozważań dotyczących zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją RP podkreślenia wymaga, że wprowadzenie ustawowego obowiązku ujawnienia majątku małżonka w zakresie nieobjętym wspólnością majątkową małżeńską wiąże się z ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych oraz autonomii informacyjnej jednostki. Ze wskazanych względów musi spełniać wymogi wynikające z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **Z dokonanej w opinii oceny zgodności z wzorcem konstytucyjnym analizowanych projektów wynika, że:**

Po pierwsze, naruszają wymóg jasności, poprzez użycie w projektach pojęcia „majątek odrębny” bez doprecyzowania jego znaczenia w sytuacji, gdy Kodeks rodzinny i opiekuńczy w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie używa tego pojęcia (patrz: pkt V i pkt X.2.);

¹⁰⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, *Normatywizacja tożsamości zbiorowej w preambułach do konstytucji państw postkomunistycznych*, *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 2013/2, s. 105.

¹⁰⁸ K. Complak, *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawców i organy stosujące prawo* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 7.

¹⁰⁹ Art. 30 Konstytucji RP.

Po wtóre, nie można w pełni identyfikować ich jako służących ochronie konstytucyjnej wartości jaką jest porządek publiczny, co wiązać należy z przeciwdziałaniem korupcji, ani innych konstytucyjnych wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po trzecie, można podnieść uzasadnione wątpliwości czy projekty te spełniają wymóg „niezbędności” z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa i to zarówno w kontekście art. 51 ust. 2, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po czwarte, są wątpliwości czy projekty te spełniają wymogu przydatności w przypadku przyjęcia wąskiego rozumienia majątku odrębnego. W takiej sytuacji cel antykorupcyjny byłby realizowany ograniczonym zakresie, a przyjęte przepisy utrudniałyby osiągnięcie powyższego celu.

Po piąte, pod znakiem zapytania stoi to, czy efekt projektowanych regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Po szóste, są wątpliwości czy wprowadzone ograniczenia pozostają w zgodzie z systemem wartości podstawowych dla demokratycznego państwa prawnego.

Ze względu na wielość podniesionych zastrzeżeń, nawet jeżeli część z nich ma charakter ocenny, na co wskazuje nauka prawa, analizowane projekty jako stanowiące ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, wydają się nie spełniać wymogów wynikających z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

XI. Ocena obowiązku ujawnienia majątku odrębnego małżonka w oświadczeniu majątkowym i czas jego publikacji oraz przechowywania z perspektywy RODO

XI.1. Wprowadzenie

Po dokonaniu oceny proponowanych rozwiązań z perspektywy wzorca konstytucyjnego przejść należy do ich oceny pod kontem zgodności z prawem UE. Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania będzie ona poprzestawać na zgodności z RODO¹¹⁰. Rozporządzenia to zawiera przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz zapewnia ochronę podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do

¹¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE ([Dz.U.U.E.L.2016.119.1](#), spr. Dz.U.U.E.L.2018.127.2).

ochrony danych osobowych¹¹¹. Zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO dane osobowe „oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”), a pojęcie przetwarzania definiuje jako „operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie”¹¹².

Omawiane projekty wiążą się z pozyskiwaniem, udostępnianiem, przechowywaniem danych osobowych. Biorąc pod uwagę powyższą definicję uznać należy dane o majątku małżonka za dane osobowe. Poza danymi osobowymi RODO wyodrębnia szczególną kategorię danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO. Udostępnianie informacji nią objętych nie przewidują analizowane projekty. Stąd materia ta będzie w dalszych rozważaniach pominięta. Jednocześnie projekty rozszerzają zakres przedmiotowy operacji przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniach majątkowych. Operacje te obejmują zbieranie danych, ich publikację lub udostępnianie w inny sposób, przechowywanie, analizowanie, usuwanie z Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) i ich brakowanie. Biorąc jednak pod uwagę zakres opinii wyznaczony przez sformułowane na wstępie pytania analizie poddany będzie proces przetwarzania danych obejmujący składanie oświadczeń w zakresie ustalonym w projektach (zbierania danych), ich ujawniania (publikacja) oraz przechowywanie¹¹³. Rozporządzenie w rozdziale IX zawiera przepisy dotyczące szczególnych sytuacji związanych z przetwarzaniem. Jedną z nich normuje art. 86 dotyczący dostęp do dokumentów urzędowych. Dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. Przepis ten odnosi się do

¹¹¹ Art. 1 ust. 1 i ust. 2 RODO.

¹¹² art. 4 pkt 2 RODO

¹¹³ Ta operacja będzie analizowana w kontekście czasu przechowywania.

szeroko rozumianego ujawnienia przez władze publiczne dokumentów, w tym i oświadczeń majątkowych w zakresie wskazanym w projektach. Będzie ono przede wszystkim polegać na publikacji w BIP. Jest on skierowany m.in. do prawodawcy krajowego, który powinien godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Oznacza to, że tworzone przez niego przepisy powinny przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych na podstawie komentowanego rozporządzenia. Przepisy te winny zatem być tak skonstruowane, aby zagwarantować realizację uprawnień dostępowych, jednocześnie szanując gwarancje prawa do ochrony danych osobowych¹¹⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe normy prawne zawarte w omawianych projektach powinny przejść test zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych. Takie podejście pozwoli uwzględnić ochronę danych osobowych w fazie projektowania zgodnie z art. 25 RODO. Są również uzasadnione powody, ze względu na zakres przetwarzanych danych i ich upublicznienie w BIP, dokonania oceny skutków dla ochrony danych¹¹⁵. Grupa Robocza Art. 29 wskazuje, że „oceny skutków dla ochrony danych są ważnym narzędziem rozliczalności, ponieważ ułatwiają administratorom nie tylko przestrzeganie wymogów określonych w RODO, ale także wykazanie, że podjęto odpowiednie środki w celu zapewnienia przestrzegania przepisów RODO”¹¹⁶. Zaznaczyć jednak należy, że żaden przepis RODO wprost takiego obowiązku nie nakłada. Art. 35 ust. 10 określa wyjątki od obowiązku dokonywania oceny skutków dla ochrony danych przez administratorów danych. Dotyczą one przetwarzania

¹¹⁴ M. Jabłoński, w: M. Jabłoński, D. Kornobis-Romanowska, K. Wygoda, *Obowiązywanie i stosowanie postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2017, s. 123.

¹¹⁵ Ocena skutków dla ochrony danych jest uregulowana w art. 35 RODO. Przepis ten nie formułuje definicji tego pojęcia. Grupa Robocza Art. 29 w Wytycznych dotyczących oceny skutków dla ochrony danych określa ją jako „proces pozwalający opisać przetwarzanie oraz ocenić jego konieczność i proporcjonalność, a także mający wspomóc zarządzanie ryzykiem naruszenia praw i wolności osób fizycznych, wynikającym z przetwarzania danych osobowych poprzez ocenę ryzyka i określenie środków pozwalających zaradzić tym czynnikom ryzyka” (zob. Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of Regulation 2016/679 <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236>, s. 4 (dostęp: 20.08.2024), dalej: Wytyczne). Minimalny zakres oceny skutków dla ochrony danych określa art. 35 ust. 7. Zgodnie z nim ocena powinna zawierać co najmniej: a) systematyczny opis planowanych operacji przetwarzania i celów przetwarzania, w tym, gdy ma to zastosowanie dla prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora; b) ocenę czy operacje przetwarzania są niezbędne oraz proporcjonalne w stosunku do celów; c) ocenę ryzyka naruszenia praw lub wolności osób, których dane dotyczą, o którym mowa w ust. 1; oraz d) środki planowane w celu zaradzenia ryzyku, w tym zabezpieczenia oraz środki i mechanizmy bezpieczeństwa mające zapewnić ochronę danych osobowych i wykazać przestrzeganie niniejszego rozporządzenia, z uwzględnieniem praw i prawnie uzasadnionych interesów osób, których dane dotyczą, i innych osób, których sprawa dotyczy.

¹¹⁶ Wytyczne, s. 4.

danych na podstawie przepisów prawa. Zgodnie z treścią komentowanego przepisu, dokonywanie oceny nie jest wymagane w przypadku, gdy: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit c) lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit e) i ma podstawę prawną w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, i prawo takie reguluje daną operację przetwarzania lub zestaw operacji, a oceny skutków dla ochrony danych dokonano już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem tej podstawy prawnej - chyba że państwa członkowskie uznają za niezbędne, by przed podjęciem czynności przetwarzania dokonać oceny skutków dla ochrony danych. Prawodawca europejski przewidział więc, że wraz z wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych, w tym przypadku uchwalenia jednego z analizowanych projektów, może być dokonana ocena skutków regulacji, której elementem może być ocena skutków dla ochrony danych. Jednocześnie nie wyklucza to kolejnej oceny¹¹⁷. Równocześnie zgodnie z art. 35 ust. 1 RODO ocenę skutków dla ochrony danych przeprowadza się, jeżeli dany rodzaj przetwarzania – w szczególności z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Katalog sytuacji, w których ocena taka jest wymagana ustala art. 35 ust. 3. Jednocześnie wspomniane Wytyczne sygnalizują inne wskazane w RODO odniesienia do operacji przetwarzania, które „mogą powodować wysokie ryzyko”¹¹⁸. Ponadto organ nadzorczy ustanawia i podaje do publicznej wiadomości wykaz rodzajów operacji przetwarzania podlegających wymogowi dokonania oceny skutków dla ochrony danych¹¹⁹. Operacje przetwarzania związane z oświadczeniami majątkowymi nie mieszczą się w katalogu art. 35 ust. 3, nie wymieniono ich w Wytycznych ani we wskazanym wykazie. Niemniej jednak stanem postulowanym byłoby dokonanie *in abstracto* oceny skutków dla ochrony danych osobowych w odniesieniu do analizowanych projektów przez ustawodawcę. Traktować w tym

¹¹⁷ Art. 35 ust. 11 RODO.

¹¹⁸ Wytyczne, s. 10-15.

¹¹⁹ Komunikat Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony (M. P. z 2019 r. poz. 666).

zakresie ocenę skutków dla ochrony danych osobowych jako narzędzie służące budowaniu i wykazywaniu zgodności z RODO.

XI.2. Podstawa prawna przetwarzania

Dla zapewnienia właściwych gwarancji ochrony praw osób, których dane mają być przetwarzane na podstawie analizowanych projektów zawrzeć należy w nich podstawę prawną przetwarzania. RODO zawiera w art. 6 zamknięty katalog przesłanek przetwarzania. Jeśli chodzi o operacje przetwarzania związane z składaniem oświadczeń majątkowych podstawą przetwarzania byłby w przypadku przyjęcia jednego z tych rozwiązań art. 6 ust. 1 lit. c RODO „przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze”. Przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy przetwarzania i musi być stosowany z podstawą prawną przetwarzania zawartą m.in. w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator¹²⁰. Oznacza to, że podstawa przetwarzania powinna znaleźć się w analizowanych projektach. To zaś implikuje konieczność oceny proponowanych rozwiązań pod względem tego, czy spełniają one wymogi RODO, w tym zakresie.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO w podstawie przetwarzania należy określić cel przetwarzania. Ponadto może ona zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

Elementem koniecznym jaki powinien być zawarty w przepisie stanowiącym podstawę przetwarzania jest określenie celu tego przetwarzania. Wynika to wprost z art. 6 ust. 3 RODO. Analizowane projekty nie spełniają tego wymogu. Brak również wyraźnie określonego celu przetwarzania w ich uzasadnieniach. Jedynie

¹²⁰ Art. 6 ust. 3 RODO.

w uzasadnieniu do projektu druk 156 wskazano, że projekt ma na celu zwiększenie transparentności aktywności zarobkowej najważniejszych w Państwie funkcjonariuszy publicznych. Biorąc więc pod uwagę stopień ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności, jak również planowaną jawność oświadczeń (także w zakresie w jakim dotyczy majątku małżonka) opartą na modelu powszechnej dostępności dla nieograniczonej i niemożliwej do zidentyfikowania liczby osób uznać należy takie wskazanie celu za niewystarczające.

Jednocześnie dla stosowania tej przesłanki legalizacyjnej przetwarzanie musi być niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Konieczne jest więc wykazanie niezbędności przetwarzania. Dla administratora jego dowiedzenie będzie łatwiejsze do wykonania, ponieważ w tym wypadku konkretny przepis będzie wyznaczał zakres niezbędności przetwarzania¹²¹. Ponadto zgodnie z motywem 45 rozporządzenie „(...) nie nakłada wymogu, aby dla każdego indywidualnego przetwarzania istniało szczegółowe uregulowanie prawne. Wystarczyć może to, że dane uregulowanie prawne stanowi podstawę różnych operacji przetwarzania wynikających z obowiązku prawnego, któremu podlega administrator.” Wystarczyć może więc to, że dane uregulowanie prawne stanowi podstawę różnych operacji przetwarzania wynikających z obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub że przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej¹²². Przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze wtedy, gdy przepis prawa wypełnianie tego obowiązku wiąże z przetwarzaniem danych. Oznacza to, że prawodawca europejski, w zakresie w jakim stosowana jest podstawa przetwarzania, o której mowa art. 6 ust. 1 lit. c RODO przeniósł na ustawodawcę krajowego obowiązek oceny niezbędności przetwarzania oraz ustalenia celu przetwarzania. Ten bowiem powinien *in abstracto* dokonać oceny wspomnianej „niezbędności” dla wykonania zadania publicznego, co implikuje przy tej podstawie przetwarzania brak konieczności dokonywania oceny *a casu ad casum*.

Nie oznacza to jednak pełnej dowolności. Ustawodawca krajowy powinien przeprowadzić ocenę „niezbędności” przetwarzania dla wykonania zadania

¹²¹ A. Nerka, M. Sakowska-Baryła, *Komentarz do art. 6 [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, Legalis, teza 22.

¹²² A. Nerka, M. Sakowska-Baryła, *Komentarz do art. 6.....*, teza 22.

publicznego przy uwzględnieniu kryteriów w Konstytucji RP określonych. Ma to tym bardziej znaczenie, że normy projektowanych ustaw kierowane są do organów władzy publicznej, których ingerencja w autonomię informacyjną jednostki powinna przebiegać przy uprzednim wykazaniu przez projektodawcę niezbędności i konieczności tej ingerencji. Stąd trzeba odwołać się ponownie do dokonanych wcześniej ustaleń i po raz kolejny podnieść zastrzeżenia odnośnie analizowanych projektów, w tym przypadku jako podstawy przetwarzania danych. **W związku z powyższym wskazać należy na wątpliwości co do istnienia wspomnianej niezbędności, a to zaś stawia pod znakiem zapytania spełnienie przesłanki legalności przetwarzania danych i zgodności z zasadą legalizmu.** Dla przywrócenia stanu zgodności z prawem nie wystarczającym będzie więc wskazanie w projektach celu przetwarzania. Właściwa wydaje się zaś taka modyfikacja projektu by wymóg niezbędności był zachowany odnośnie do każdej czynności przetwarzania, zwracając szczególną uwagę na zbieranie i publikowanie oświadczeń.

Jednocześnie uwzględniając treść normatywną art. 6 ust. 3 RODO podkreślić należy, że przepisy te powinny zawierać rodzaj danych podlegających przetwarzaniu. W tym miejscu trzeba przypomnieć uwagi dotyczące braku precyzyjnego określenia w analizowanych projektach pojęcia „majątek odrębny”. Przyjęcie definicji legalnej tego pojęcia lub zrezygnowanie z niego na rzecz majątku osobistego pozwoli na ustalenie zakresu danych jakie mogą być przetwarzane.

XI.3. Zasady dotyczące przetwarzania danych jako kryterium oceny proponowanych rozwiązań z RODO

Analizowane projekty powinny odzwierciedlać wszystkie zasady ochrony danych osobowych, a tym samym dawać gwarancję praw dla osób, których dane dotyczą. Art. 23 RODO przewiduje co prawda możliwość ograniczenia przez państwa członkowskie istotnej części obowiązków i uprawnień określonych w przepisach RODO, w tym zasad przetwarzania danych, o których mowa w art. 5 RODO, w takim przypadku jednak projekty muszą spełniać warunki w normie tej określone. Stąd w pierwszej kolejności dokonać należy przeglądu analizowanych projektów pod kontem ich zgodności z tymi zasadami.

Zasada przejrzystości¹²³ zakłada przetwarzanie danych w sposób przejrzysty dla osoby, której one dotyczą. W ramach realizacji tej zasady przepisy

¹²³ Art. 6 ust. 1 lit. a RODO.

rozporządzenia w istotny sposób rozbudowują obowiązki dotyczące informowania podmiotów danych, w tym umożliwienia osobom, których dane dotyczą, realizacji swoich uprawnień¹²⁴. Oznacza to, że podmiot danych powinien być informowany o przetwarzaniu jego danych, powinien mieć także świadomość typowych konsekwencji, jakie z przetwarzaniem się wiążą¹²⁵. Respektowanie tej zasady wymaga od projektodawców tworzenia przepisów, które w sposób jasny, precyzyjny będą regulowały kwestie przetwarzania danych. Stąd tak ważne jest to, o czym już była mowa a mianowicie precyzyjne określenie zakresu danych podlegających przetwarzaniu. Jego brak w projektach należy negatywnie ocenić także w kontekście tej zasady.

Uwzględnienie w treści projektów zasady przejrzystości jest szczególnie istotne, albowiem przewidziane w nich rozwiązania polegają na tym, że składającym oświadczenie jest osoba pełniąca funkcje publiczną, niebędąca jednak osobą, której dane dotyczą. Mamy więc do czynienia z tzw. wtórnym zbieraniem danych. Zasadę przejrzystości wiązać należy z prawem do bycia poinformowanym, o którym mowa w art. 14 RODO oraz prawem dostępu, o którym mowa w art. 15 RODO.

Pierwszy z wskazanych przepisów zawiera katalog włączeń obowiązku informacyjnego. Zgodnie z art. 14 ust. 5 lit. c sytuacja taka ma miejsce w przypadkach, gdy „(...) pozyskiwanie lub ujawnianie jest wyraźnie uregulowane prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, przewidującym odpowiednie środki chroniące prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą”. Jeżeli jednak pozyskiwanie i ujawnianie są wyraźnie uregulowane w projektach, to żaden z nich nie przewiduje odpowiednich środków chroniących prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą. Proponować należy, w przypadku kontynuowania prac nad projektami ich uzupełnienie w tym zakresie. Jeśli chodzi zaś o prawo dostępu do danych służy ono uzyskaniu od administratora potwierdzenia, czy przetwarzane są dane osobowe dotyczące określonej osoby, a jeżeli ma to miejsce, jest ona uprawniona do uzyskania dostępu do nich oraz wskazanego w przepisie katalogu informacji. Ze względu na to, że

¹²⁴ P. Drobek, *Komentarz do art. 5 [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, teza 8.

¹²⁵ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX, art. 5, teza 10.

analizowane projekty przewidują publikację w BIP oświadczeń majątkowych prawo dostępu jest zapewnione. Niemniej jednak zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. d osoba, której dane dotyczą, jest uprawniona do uzyskania od administratora m.in. informacji o planowanym okresie przechowywania danych osobowych, a gdy nie jest to możliwe, kryteriach ustalania tego okresu. Zawarty w RODO wymóg oznacza przede wszystkim konieczność ustalenia czasu przechowywania oświadczeń w BIP. Powinien być on określony również przez ustawodawcę w celu spełnienia wymogu, o których mowa w art. 6 ust. 3 RODO.

Jego ustalenie jest również wymagane dla respektowania zasady ograniczonego przechowywania. Zgodnie z tą zasadą dane muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane¹²⁶. Ponadto „(...) dane osobowe powinny być adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne do celów, dla których są one przetwarzane. Wymaga to w szczególności zapewnienia ograniczenia okresu przechowywania danych do ścisłego minimum. Dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. Aby zapobiec przechowywaniu danych osobowych przez okres dłuższy, niż jest to niezbędne, administrator powinien ustalić termin ich usuwania lub okresowego przeglądu (...)”¹²⁷. Na gruncie RODO jest zakaz przechowywania danych w nieskończoność, a o tym jak długo są przechowywane decyduje cel ich przetwarzania¹²⁸. Okres retencji należy bowiem ustalać w stosunku do każdego wyodrębnionego celu przetwarzania. Cele przetwarzania determinują bowiem okres, w jakim dane mogą być przechowywane, a także dopuszczalny zakres danych przetwarzanych w danym okresie¹²⁹.

Oczywiście tak jak wskazano, w przypadku przetwarzania na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO okres przetwarzania danych powinien ustalić ustawodawca biorąc pod uwagę cel przetwarzania, jakim jest walka z korupcją. W analizowanych projektach nie określono czasu publikacji oświadczeń majątkowych w BIP. Nie

¹²⁶ Art. 5 ust. 2 lit. e RODO.

¹²⁷ Motyw 39 RODO.

¹²⁸ P. Drobek, *Komentarz do art. 5 ...teza 28*.

¹²⁹ A. Nerka, *Komentarz do art. 5 [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, Legalis, teza 8.

wynika to również z obowiązujących obecnie przepisów. Proponuje się ustalając czas przetwarzania wziąć pod uwagę następujące kwestie:

Po pierwsze, oświadczenia majątkowe są publikowane w BIP i stanowią informację publiczną. Stąd konieczne wydaje się odwołanie do przywoływanego już art. 86 RODO. Udostępnianie informacji z danymi osobowymi (oświadczeń majątkowych) poprzez publikację ich w BIP jest dopuszczalne, jeżeli postanowi tak m.in. ustawodawca krajowy i daje się to przetwarzanie pogodzić z ochroną danych osobowych na mocy RODO. Test w tym zakresie winien wykonać sam ustawodawca. Powinien on przede wszystkim skutkować wprowadzeniem do analizowanych przepisów mechanizmów zapewniających zgodność z RODO. Te zaś winny koncentrować się na ustaleniu okresu przetwarzania danych osobowych.

Po drugie, publikację w BIP reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U.2007 nr 10 poz. 68). Żaden z tych aktów nie wprowadza reguł czasowych przechowywania informacji publicznej w BIP. Przyjmuje się, że informacje, co do których publikacje w BIP nakazuje przepis prawa (informacje obowiązkowe) powinny być zamieszczane w BIP niezwłocznie. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 tej ustawy prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. W zakresie zaś czasu przechowywania brak w przepisach prawa stosownych reguł. Z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej nie jest to kwestia istotna. Ma ona jednak zasadnicze znaczenie z perspektywy RODO.

Po trzecie, ustawodawca powinien poza czasem przechowywania oświadczeń majątkowych (dokumentów papierowych lub elektronicznych), określić także czas ich publikacji w BIP, uwzględniając przy tym przepisy archiwalne obowiązujące w podmiotach, do których będą miały zastosowanie analizowane projekty. Bezsprzecznie okres publikacji nie powinien być dłuższy niż okres przechowywania. Wydaje się, że ustalony czas przechowywania oświadczeń majątkowych w jednostkach samorządu terytorialnego wynoszący 6 lat jest adekwatnym rozwiązaniem z perspektywy celu przetwarzania (kontrola władzy publicznej) właściwym i ponad miarę nie ingerującym w prywatność jednostki. Jest on również odpowiednio dostosowany do czasu kadencji ustalonych dla organów władzy

publicznej składających oświadczenia majątkowe w RP. Pozwala na to, aby oświadczenia były przechowywane przez okres dłuższy niż okres jednej kadencji co umożliwiłoby pozyskiwać wiedzę o sytuacji majątkowej kandydata przed wyborami lub ew. ocenę nieprawidłowości działań funkcjonariuszy publicznych po wyborach.

Po czwarte, nie jest również uzasadnione ograniczenie czasu publikacji tak by był on krótszy niż czas przechowywania. Będzie się to bowiem wiązać z tym, że organy władzy publicznej jako podmioty zobowiązane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej będą udostępniać usunięte z BIP oświadczenia na wniosek.

Po piąte, rekomendować należy rozwiązanie zgodnie z którym czas publikacji w BIP będzie taki sam dla wszystkich jawnych oświadczeń majątkowych składanych na podstawie różnych ustaw, co ułatwi kontrolę społeczną w różnych sektorach działania władzy publicznej. Proponować należy także rozwiązanie przyjęte w archiwistyce, zgodnie z którym o czasie usunięcia z BIP nie powinien decydować czas publikacji każdego z oświadczeń, ale okres w prawie ustalony (np. 6 lat), który liczy się od 1 stycznia roku następnego po publikacji oświadczenia. Umożliwi to dokonywanie zbiorczych operacji usuwania oświadczeń złożonych w danym roku kalendarzowym, a nie liczenie okresu przechowywania odrębnie dla każdego z przechowywanych dokumentów. Jest to rozwiązanie rekomendowane ze względu na jego racjonalność prakseologiczną. **Podsumowując, w chwili obecnej treść analizowanych projektów nie daje się pogodzić z zasadą ograniczonego przechowywania. Obowiązujące przepisy prawa nie określają czasu przechowywania oświadczeń majątkowych w BIP. W związku z tym nie można ich pogodzić z ochroną danych osobowych na mocy RODO, o czym mowa w art. 86 RODO.**

Po tych uwagach ogólnych przejść należy do analizy kolejnej zasady. Zasada związania celem lub inaczej ograniczenia celu zakłada, że dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami¹³⁰. Stąd w istocie zasada celowości przetwarzania danych składa się z dwóch zasad: oznaczoneści celu i nakazu wykorzystania danych zgodnie z celem¹³¹. Ten winien być usprawiedliwiony,

¹³⁰ Art. 5 ust. 2 lit. b RODO.

¹³¹ P. Drobek, *Komentarz do art. 5 ...teza 10.*

co oznacza, że musi mieć oparcie w przepisach prawa¹³². Kiedy bowiem administrator danych jest podmiotem publicznym, wtedy cele przetwarzania danych osobowych wyznaczane są każdorazowo przepisami przyznającymi kompetencje do przetwarzania danych¹³³. Jeżeli więc podmiot ze sfery prawa publicznego zbiera dane osobowe dla realizacji celów wskazanych w przepisach przyznających mu kompetencję do przetwarzania tych danych, należy uznać, że spełnia zarówno warunek przetwarzania danych osobowych dla celów zgodnych z prawem, jak i dla celów oznaczonych¹³⁴. Przetwarzanie następuje w uzasadnionych celach, jeżeli cel przetwarzania wynika z przepisów prawa. **Nie oznacza to jednak dowolności w tym zakresie. Ustawodawca zwykły powinien decydować, które cele są uzasadnione kierując się podobnie jak wskazano powyżej aksjologią i zasadami w Konstytucji ustalonymi. Stąd podtrzymać należy sformułowane wcześniej uwagi odnośnie do kwestii niezbędności i wyartykułować wątpliwości, co do tego czy we wskazanych projektach cel jaki można domniemywać zasługuje na uznanie go za usprawiedliwiony - prawidłowo ustalony z perspektywy zgodności z Konstytucją RP.**

Kolejną zasadą wymagającą omówienia w kontekście analizowanych projektów jest zasada prawidłowości (zasada merytorycznej poprawności). Na gruncie art. 5 ust. 1 lit. d RODO przybiera ona postać obowiązku zapewnienia prawidłowości danych i uaktualniania danych w razie potrzeby¹³⁵. Wymaga ona więc, aby dane były poprawne, zgodne z prawdą¹³⁶, czy inaczej stanem rzeczywistym¹³⁷. Zgodnie z nią dane osobowe muszą być prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane¹³⁸. Dbałość o jakość przetwarzanych danych służyć ma ochronie osób, których dane dotyczą¹³⁹.

¹³²A. Nerka, *Komentarz do art. 5 ...*, teza 5.

¹³³ A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2007, s. 150.

¹³⁴ P. Barta, P. Litwiński, M. Kawecki, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Legalis, art. 5, teza 7.

¹³⁵ P. Barta, P. Litwiński, M. Kawecki, *Rozporządzenie ...*, art. 5, teza 17.

¹³⁶ P. Drobek, *Komentarz do art. 5 ...* teza 27.

¹³⁷ A. Nerka, *Komentarz do art. 5 ...*, teza 7.

¹³⁸ Art. 6 ust. 1 lit. d RODO.

¹³⁹ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia ...*, art. 5, teza 18.

Jest to szczególnie istotne, w zakresie omawianych projektów, ponieważ nakładają one obowiązek na osobę pełniącą funkcję publiczną w zakresie majątku osoby trzeciej. Mogą zaistnieć więc przypadki, w których treść złożonych oświadczeń, w zakresie majątku małżonka, może nie odpowiadać rzeczywistości. Nieprawidłowości w oświadczeniu majątkowym mogą wynikać z błędu składającego, braku jego wiedzy, niedbalstwa, czy być następstwem braku współdziałania współmałżonka. W tym przypadku rozważyć należy przede wszystkim uregulowanie w projektach prawa do sprostowania zawartych w oświadczeniu danych zarówno nieprawidłowych, jak i niekompletnych w zakresie określonym w art. 16 RODO¹⁴⁰. Zgodnie z tym przepisem osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego sprostowania dotyczących jej danych osobowych, które są nieprawidłowe. Z uwzględnieniem celów przetwarzania, osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania uzupełnienia niekompletnych danych osobowych, w tym poprzez przedstawienie dodatkowego oświadczenia. Proponować należy by osoba, której dane dotyczą mogła złożyć sprostowanie, które zostałyby zamieszczone obok oświadczenia małżonka. Obecnie takie sprostowania są składane, w odniesieniu do oświadczeń majątkowych niekompletnych lub nieprawidłowych nie ma jednak w ustawie reguł dotyczących postępowania z nimi. **W związku z tym rozważyć należy potrzebę ustalenie zasad sprostowania przez osobę, której dane dotyczą przy uwzględnieniu art. 16 RODO.**

Kolejną zasadą, co do zgodności, z którą powinny podlegać ocenie proponowane rozwiązania jest zasada minimalizacji danych (zasada minimalizmu). Dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane¹⁴¹. Zasada ta wprowadza ilościowe ograniczenie zbierania i dalszego ich przetwarzania, co odróżnia ją od poprzedniej z omawianych zasad, która koncentruje się na ich jakości. Przepis ten formułuje dwa powiązane ze sobą i uzupełniające się wymogi odnoszące się do zakresu przetwarzanych danych. Dane muszą być adekwatne i stosowne co rozumieć można jako konieczność zachowania odpowiednich proporcji zakresu danych do celów przetwarzania i przetwarzanie tylko takich danych, które są potrzebne dla realizacji

¹⁴⁰ Nie będzie zaś miało w tym przypadku zastosowanie prawo do usunięcia danych (art. 17 ust. 3 lit b RODO).

¹⁴¹ Art. 5 ust. 1 lit. c RODO.

określonych celów¹⁴². Podkreśla to motyw 39 RODO, zgodnie z którym dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. Z dalszej części art. 5 ust. 1 lit. c RODO wynika zaś, że dane powinny być ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Cel wyznacza więc zakres przetwarzanych danych, co pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą ograniczenia celu, gdyż odpowiednio określony cel zbierania danych będzie determinował ocenę zakresu danych, które są niezbędne do osiągnięcia tego celu¹⁴³. W nauce prawa podkreśla się jednak, że przepis ten nie powinien być odczytywany jako nakazujący ograniczenie przetwarzanych danych jedynie do niezbędnego minimum i przetwarzanie tylko takich danych, bez których nie da się osiągnąć celu. Wymóg niezbędności należy odczytywać łącznie z wymogiem adekwatności i stosowności, co powinno pozwolić na uwzględnienie okoliczności i dopuszczenie przetwarzania danych, które w istotny sposób mogą pomóc osiągnąć cele przetwarzania¹⁴⁴. Oznacza to, że dopuszczalne wydaje się przetwarzanie danych w nieco szerszym zakresie niż tylko konieczne minimum, jednak pod warunkiem, że przetwarzane dane mają ścisły związek z realizacją celu (np. ułatwiają jego osiągnięcie)¹⁴⁵. Na innym stanowisku stoi P. Drobek, który wskazuje, że na gruncie RODO kontrowersje straciły na znaczeniu, gdyż statuuje ono wprost zasadę minimalizacji danych, której elementem jest ich adekwatność¹⁴⁶. Omawianą zasadę na gruncie konstytucyjnym wiązać należy z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, o której była już mowa. Z perspektywy tej zasady ocenić należy zakres danych przetwarzanych na gruncie proponowanych rozwiązań wiążąc ten zakres z celem przetwarzania.

Dokonaną już wcześniej ocenę na gruncie konstytucyjnym odnośnie do zasady proporcjonalności uzupełnić trzeba analizą wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Wynika z nich, że cel leżący w interesie ogólnym może uzasadniać ingerencje, nawet w istotne prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych. Unia uznaje, że walka z korupcją ma doniosłe znaczenie¹⁴⁷. Zasada proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego,

¹⁴² P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia.....*, art. 5, teza 15.

¹⁴³ P. Drobek, *Komentarz do art. 5....*teza 23.

¹⁴⁴ A. Nerka, *Komentarz do art. 5....*, teza 6.

¹⁴⁵ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia.....*, art. 5, teza 15.

¹⁴⁶ P. Drobek, *Komentarz do art. 5....*teza 24.

¹⁴⁷ Wyrok TS z 1.08.2022 r., C-184/20, OT PRZECIWKO VYRIAUSIOJI TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJA., LEX nr 3371971, pkt 109.

wymaga, by środki wprowadzone aktem Unii były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia¹⁴⁸. Ograniczenia ochrony danych osobowych powinny ograniczać się do tego, co absolutnie konieczne¹⁴⁹. Przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich środków do realizacji uzasadnionych celów, należy stosować najmniej dotkliwe¹⁵⁰. Każdorazowo ocenić należy, czy możliwe są środki, które słabiej ingerują w prawo podstawowe osób fizycznych, a jednocześnie w skuteczny sposób przyczyniają się do realizacji ustalonych celów¹⁵¹. W konsekwencji, w celu dokonania oceny proporcjonalnego charakteru przetwarzania należy określić wagę ingerencji w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych, jaka wiąże się z tym przetwarzaniem, oraz sprawdzić, czy znaczenie realizowanego przez to przetwarzanie celu interesu ogólnego pozostaje w związku z tą wagą¹⁵². Dla oceny wagi tej ingerencji należy uwzględnić między innymi charakter danych osobowych, a w szczególności potencjalnie szczególnie chroniony ich charakter, jak również rodzaj i konkretne warunki ich przetwarzania, w szczególności liczbę osób mających dostęp do tych danych oraz zasady tego dostępu¹⁵³. Jednocześnie Trybunał zauważa, że nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że należy pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony w celu zapewnienia, by niedogodności spowodowane przez ten środek nie były nadmierne w stosunku do zamierzonych celów¹⁵⁴. Podkreślić należy również, że w przypadku ograniczenia prawa do danych

¹⁴⁸ Zob. Wyrok TS z 9.11.2010 r., C-92/09, VOLKER UND MARKUS SCHECKE GBR I HARTMUT EIFERT v. LAND HESSEN, ZOTSiS 2010, nr 11A, poz. I-11063, pkt 74; Wyrok TS z 8.06.2010 r., C-58/08, VODAFONE LTD I INNI v. SECRETARY OF STATE FOR BUSINESS, ENTERPRISE AND REGULATORY REFORM, ZOTSiS 2010, nr 6A, poz. I-4999, pkt 51.

¹⁴⁹ Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-73/07, TIETOSUOJAVALTUUTETTU v. SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY I SATAMEDIA OY, ZOTSiS 2008, nr 12B, poz. I-9831, pkt 56.

¹⁵⁰ Wyrok TS z 22.11.2022 r., C-37/20, WM PRZECIWKO LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS, LEX nr 3433353, pkt 68; Wyrok TS z 5.06.2023 r., C-204/21, KOMISJA EUROPEJSKA PRZECIWKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, LEX nr 3564667, pkt 361.

¹⁵¹ Wyrok TS z 9.11.2010 r., C-92/09, VOLKER UND MARKUS SCHECKE GBR I HARTMUT EIFERT v. LAND HESSEN, ZOTSiS 2010, nr 11A, poz. I-11063, pkt 86. Wyrok TS z 26.04.2022 r., C-401/19, RZECZYPOSPOLITA POLSKA PRZECIWKO PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ., LEX nr 3336950, pkt 65.

¹⁵² Wyrok TS z 1.08.2022 r., C-184/20, OT PRZECIWKO VYRIAUSIOJI TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJA., LEX nr 3371971, pkt 98.

¹⁵³ Wyrok TS z 1.08.2022 r., C-184/20, pkt 99; Wyrok TS z 11.12.2019 r., C-708/18, TK PRZECIWKO ASOCIAȚIA DE PROPRIETARI BLOC M5A-SCARAA., LEX nr 2749954, pkt 57.

¹⁵⁴ Wyrok TS z 22.11.2022 r., C-37/20, pkt 68.

osobowych w kontekście walki z korupcją w procesie wyważenie ingerencji należy uwzględnić między innymi istnienie i skali zjawiska korupcji w sektorze publicznym danego państwa członkowskiego. A co za tym idzie wynik wspomnianego ważenia nie musi wcale być taki sam we wszystkich państwach członkowskich¹⁵⁵. Trybunał w swoim orzecznictwie określa kolejność czynności jakie mają być podjęte w procesie ważenia. Wskazuje on, że należy zbadać, po pierwsze, czy składanie oświadczeń obejmujących majątek małżonka nieobjęty wspólnością majątkową małżeńską jest odpowiedni do realizacji zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym, po drugie, czy wynikająca z tego ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 karty jest ograniczona do tego, co bezwzględnie konieczne, w tym znaczeniu, że cel ten nie mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających te prawa podstawowe zainteresowanych osób, a po trzecie, czy ingerencja ta nie jest nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co oznacza między innymi wyważenie znaczenia celu i wagi tej ingerencji¹⁵⁶. **Jak wynika z analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości procedura zgodności z zasadą proporcjonalności jest zbliżona do tej, którą przewiduje Konstytucja RP. Biorąc pod uwagę powyższe i opierając się na dokonanych na gruncie Konstytucji RP ustaleniach zauważyć trzeba, że analizowane projekty mogą stwarzać poważne potencjalne ryzyko naruszenia zasady minimalizacji danych. Co za tym idzie więc, w tym miejscu podtrzymać należy sformułowane powyżej propozycje, które słabiej ingerują w prawo do ochrony danych, prywatność i autonomię informacyjną jednostki.** Dotyczą one po pierwsze wyłączenia powszechnej dostępności, po drugie zmiany charakteru oświadczenia (ograniczenia zakresu ujawnianych informacji). Można także sformułować jeszcze kolejną. Dotyczy ona ograniczenia podmiotowego. Rozważyć należy, czy obowiązek sprawozdania o majątku małżonka nie powinien na ten czas być ograniczony do osób pełniących najważniejsze funkcje w państwie. Jak wskazuje bowiem Trybunał Sprawiedliwości wziąć należy pod uwagę, że interes ogólny w opublikowaniu określonych danych osobowych może być różny stosownie do wagi funkcji sprawowanych przez składającego oświadczenie, w tym do jego pozycji w hierarchii, zakresu kompetencji administracji publicznej, które ewentualnie

¹⁵⁵ Wyrok TS z 1.08.2022 r., C-184/20, pkt 110.

¹⁵⁶ Wyrok TS z 22.11.2022 r., C-37/20, pkt 361.

zostały mu powierzone, oraz uprawnień, którymi dysponuje w zakresie wydawania środków publicznych i zarządzania nimi¹⁵⁷.

Na zakończenie powrócić należy jeszcze na chwilę do kwestii art. 23 RODO i zauważyć, że to od decyzji ustawodawcy zależy, czy podejmie działania zmierzające do respektowania zasad, o których mowa w art. 5 RODO, czy też zdecyduje się na skorzystanie z wyłączenia, o którym mowa w art. 23 RODO. Pamiętać jednak winien, że musi wtedy dla zachowania zgodności z rozporządzeniem spełnić szereg restrykcyjnych wymogów, o których mowa w tym przepisie. Nie wydaje się zaś, że w analizowanych projektach mogą być one spełnione.

XI.4. Podsumowanie

Na podstawie dokonanej w opinii oceny zgodności analizowanych projektów z zasadami i przesłankami dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, określonymi w art. 5 i art. 6 RODO wynika, że mogą one stanowić istotne ryzyko dla ochrony danych osobowych. Jest tak z następujących powodów:

Po pierwsze, w projektach brak ustalenia celu przetwarzania.

Po drugie, istnieją wątpliwości, co do spełniania przez projekty wymogu „niezbędności”, co zaś stawia pod znakiem zapytania spełnienie przesłanki legalności przetwarzania danych i zgodności z zasadą legalizmu. Ocena „niezbędności” dla wykonania zadania publicznego nie ma w tym zakresie charakteru autonomicznego i ustawodawca zwykły powinien dokonać jej oceny stosując kryteria w Konstytucji RP określone, o których mowa w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i uwzględniając cel rozporządzenia.

Po trzecie, brak w projektach precyzyjnego określenia zakresu przetwarzanych danych ze względu na użycie w nich pojęcia majątek odrębny. W ten sposób projekty nie spełniają jednego z wymogów, o którym mowa w art. 6 ust. 3 RODO, oraz nie respektują zasady przejrzystości.

Po czwarte, projekty nie określają czasu publikacji oświadczeń majątkowych w BIP. Czas publikacji w BIP nie wynika także z przepisów dotychczas obowiązujących. Co za tym idzie analizowanych projektów nie można pogodzić z ochroną danych osobowych na mocy RODO, o czym mowa w art. 86 RODO. Nie są one również zgodne z zasadą ograniczonego przechowywania, o której mowa

¹⁵⁷ Ibidem, pkt 110.

w art. 6 ust. 1 lit e RODO, oraz nie respektują zasady przejrzystości, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. a RODO.

Po piąte, projekty nie przewidują odpowiednich środków chroniących prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą (małżonków osób zobowiązanych), o których mowa w art. 14 ust. 5 lit. c RODO.

Po szóste, analizowane projekty mogą stwarzać potencjalne ryzyko naruszenia zasady minimalizacji danych. Jest tak ponieważ procedura zgodności z zasadą proporcjonalności na gruncie RODO jest zbliżona do tej, którą przewiduje Konstytucja RP.

IV. Nałożenie obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość tego udziału

Odrębna i częściowo autonomiczną w stosunku do innych zagadnień będących przedmiotem opinii kwestią jest udzielenie odpowiedzi, co o dopuszczalność nałożenia obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość tego udziału. W tym celu należy dokonać następujących ustaleń bazując na tym co wcześniej napisano.

Po pierwsze, nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego stanowi ingerencję w prywatność osoby zobowiązanej, jej autonomię informacyjną oraz prawo do danych, o których mowa w art. 47 i art. 51 Konstytucji RP.

Po drugie, wszystkie wymienione prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego i ustawodawca zwykły w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej może decydować o ich ograniczeniu z tym jednak zastrzeżeniem, że wymaga to spełnienia ustalonych w Konstytucji RP kryteriów. Są one dla autonomii informacyjnej i praw z niej wynikających określone w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Aczkolwiek przyjęty w tym przepisie wzorzec nie ma charakteru kompletnego co zaś implikuje konieczność współstosowania przepisów art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po trzecie, pierwszym elementem oceny jest spełnienie wymogu wprowadzenia ograniczenia w ustawie. Ten jednak powinien być odczytany z perspektywy formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny wymogów jakim ustawa ta ma podlegać. Jednym z nich jest nakaz jasności. W tym przypadku mogą powstać

uzasadnione wątpliwości, co do tego, kiedy powstaje obowiązek złożenia oświadczenia, jeżeli będzie on zależał od posiadania jakiegokolwiek udziału Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Ustalenie zaś zakresu podmiotowego w przypadku ingerencji w konstytucyjnie ustalone prawo lub wolność powinno być jasno ustalone. Brak w tym zakresie precyzji może także utrudniać wyegzekwowanie tak określonego obowiązku. Samo bowiem ustalenie katalogu zobowiązanych może istotnie zaangażować władze publiczne oraz służby zobowiązane do walki z korupcją.

Po czwarte, proponowane rozwiązanie musi służyć ochronie wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ze względu na to, że postulowana propozycja wydaje się mieć cel antykorupcyjny to bazując na ustaleniach dokonanych w pkt X.3 opinii można go powiązać z wartością jaką jest porządek publiczny. Choć i to można kwestionować na przykład w odniesieniu do zarządzania spółką, w której 1% udziału ma Skarb Państwa.

Po piąte, składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość tego udziału pozostawia wątpliwości co zgodności z zasadą proporcjonalności *sensu largo* wyrażoną w art. 31 ust 3 Konstytucji oraz wymogiem niezbędności, o którym mowa w art. 51 Konstytucji RP. Ocenę w tym zakresie skoncentrować należy na wymogu przydatności. Rozumieć należy go jako wymóg tego, aby wprowadzone ograniczenie obiektywnie służyło realizacji określonego celu. Podstawowym problemem dla organów władzy publicznej ograniczających konstytucyjne prawa i wolności jednostek jest więc uzyskanie dostępu do wiarygodnej wiedzy na temat obiektywnych prawideł rządzących życiem społecznym oraz zachodzącymi tam zjawiskami, tak aby w oparciu o tę wiedzę dobrać środki prawne, które w świetle prawideł tejże wiedzy będą przydatne i efektywne w osiągnięciu zakładanych skutków¹⁵⁸. W tym przypadku ocenę skoncentrować należy na ustaleniu liczby spółek z udziałem Skarbu Państwa i posiadanych przez Skarb Państwa w nich udziałów¹⁵⁹. Z danych na koniec 2023 r. wynika, że są takie, w których Skarb Państwa ma np. od 0,0002 udziału (pozycja

¹⁵⁸ L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji....*, teza 112, , [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis. Warszawa, 2016.

¹⁵⁹ Wykaz spółek z udziałem Skarbu Państwa 2023-03-31, https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/48179/table?page=2&per_page=20&q=&sort= (dostęp: 31.8.2024).

przetwarzania danych osobowych, określonymi w art. 5 i art. 6 RODO. Wynika z tego, że projekty te mogą stanowić istotne ryzyko dla ochrony danych osobowych.

Niemniej jednak, jeżeli ustawodawca nie poniecha prac nad projektami, zaproponować należy kilka zmian w ich treści. Zmierzają one do zmniejszenia stopnia naruszenia Konstytucji RP i prawa UE, na tym etapie jednak nie można przyjąć, że je w pełni niwelują.

W związku z powyższym proponuje się:

- 1) **wprowadzenie do każdej z ustaw definicji legalnej majątku odrębnego o charakterze projektującym opartej na szerokim rozumieniu majątku odrębnego ograniczając ją jednak do ustroju ustawowego i umownego po to by nie wkraczać w sferę intymności**¹⁶⁰. W ten sposób obowiązki nie podlegałyby informacje o majątku małżonka będącego w separacji. Można rozważyć dodatkowe wyłączenie obowiązku w przypadku wniesienia przez jednego z małżonków pozwu o rozwód. Rozwiązanie takie ma na celu zapewnienie zgodność z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wymóg jasności), prawidłowe określenie podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c, w zw. z art. 6 ust. 3 RODO oraz służy zgodności z zasadą legalizmu (art. 5 ust. 1 lit. a RODO), przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a RODO) i prawidłowości danych (art. 5 ust. 1 lit. d RODO).
- 2) **wyłączenie obowiązku składania oświadczenia w zakresie majątku odrębnego w przypadku, gdy współmałżonek pełni funkcję publiczną i sam składa oświadczenie o analogicznej treści**. W przeciwnym razie przetwarzane byłyby dane nadmiarowe, co stanowi naruszenie wymogu „niezbędności”, o którym mowa w art. 51 ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz naruszenie zasady legalizmu (wymóg niezbędności) (art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 6 ust. 3 RODO oraz art. 5 ust. 1 lit. a RODO) i zasady minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).
- 3) **ustalenie celu, dla jakiego składane są oświadczenia majątkowe (celu przetwarzania); rozstrzygnięcie, czy jest nim wyłącznie walka z korupcją, czy również zapewnienie kontroli społecznej**. Rozwiązanie takie ma na celu zapewnienie zgodność z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, o której mowa

¹⁶⁰ Propozycja ta zostanie uwzględniona w dalszym wywodzie. W związku z tym pojęcie majątku odrębnego będzie rozumiane poniżej zgodnie z sformułowaną rekomendacją.

w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz służy zgodności z zasadą związania celem i minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).

- 4) **nie obejmować wskazanym obowiązkiem osób pozostających w faktycznym pożyciu do czasu legalizacji związków partnerskich.** Rozwiązanie przeciwne stanowiłoby naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wymóg jasności) oraz art. 9 RODO (w zakresie w jakim w faktycznym pożyciu pozostają osoby tej samej płci). Uniemożliwiłoby prawidłowe określenie podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c, w zw. z art. 6 ust. 3 RODO oraz służyło zapewnieniu zgodności z zasadą przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a RODO) i prawidłowości danych (art. 5 ust. 1 lit. d RODO).
- 5) **rozważyć ograniczenie wprowadzenia proponowanych rozwiązań jako daleko ingerujących w prywatność małżonków jedynie do najważniejszych osób pełniących funkcje publiczne i monitorowanie dalszego rozszerzenia katalogu zobowiązanych w przypadku uznania takiego rozwiązania za efektywne.** Propozycja ta koresponduje z konstytucyjną zasadą proporcjonalności *sensu largo*, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz jest zgodna z zasadą legalizmu (wymóg niezbędności) (art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 6 ust. 3 RODO) i zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).
- 6) **wyłączyć dane o majątku odrębnym małżonka z oświadczenia majątkowego osoby pełniącej funkcje publiczne do osobnego dokumentu** (roboczo daje: informacji o majątku odrębnym małżonka). Propozycja ta ma charakter porządkujący i ułatwiający uwzględnienie dalszych postulatów.
- 7) **rozważyć ograniczenie stopnia ingerencji w prywatność i autonomię jednostki poprzez uznanie, że informacja o majątku odrębnym małżonka nie podlega publikacji w BIP (jawność wewnętrzna).** W ten sposób proponowane rozwiązanie byłoby zgodne z konstytucyjną zasadą konieczności jako elementem testu proporcjonalności stanowiąc rozwiązanie mniej uciążliwe. Wadą tego rozwiązania jest jednak brak społecznej kontroli jako istotny element walki z korupcją i podejrzeniami o nią. Stąd tak ważne jest ustalenie przez ustawodawcę celu regulacji. Propozycja ta koresponduje z konstytucyjną zasadą konieczności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz zmierza do zapewnienia zgodności z zasadą legalizmu (wymóg niezbędności)

(art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 6 ust. 3 RODO) i zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).

- 8) rozważyć ograniczenie informacji o majątku małżonka, w taki sposób by zawierała ona wyłącznie dane o przysporzeniach w tym majątku w okresie pełnienia funkcji publicznej przez małżonka.** Celem informacji byłoby pokazanie „przyrostu” w majątku w okresie pełnienia funkcji publicznej. Takie rozwiązanie pozwalałoby na wykazanie bezpośredniego związku z celem antykorupcyjnym, poprzez nieujawnianie informacji irrelevantnych z perspektywy celu regulacji. Ułatwiłoby ono dowodzenie „niezbędności” ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności na zasadach określonych w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest to również rozwiązanie postulowane w celu zapewnienia zgodności z zasadą legalizmu (wymóg niezbędności) (art. 6 ust. 1 lit. c RODO w zw. z art. 6 ust. 3 RODO) i zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).
- 9) dopuścić w przypadku niemożliwych do usunięcia problemów ze złożeniem informacji o majątku odrębnym małżonka przedłożenia przez zobowiązanego wyjaśnienia, w którym wskazywałby przyczyny braku możliwości wypełnienia informacji pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.** Wyjaśnienie zobowiązany składałby osobie zobowiązanej do przyjmowania oświadczeń lub informacji; wyjaśnienie powinno podlegać kontroli na zasadach przyjętych dla oświadczeń majątkowych. W ustawie trzeba doprecyzować ew. rozbieżności w trybie tej kontroli na gruncie poszczególnych ustaw. Propozycja ta pozwala przynajmniej częściowo ograniczyć wątpliwości dotyczące nałożenia obowiązku informacyjnego na osobę pełniącą funkcje publiczną w zakresie majątku odrębnego małżonka, niemniej jednak może być ona przyjęta wyłącznie wraz z rekomendacją, o której mowa w pkt 7 inaczey bowiem fakt niezłożenia informacji ujawniałby pośrednio problemy małżeńskie zobowiązanego. Propozycja ta zmierza do zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadami częściowymi z niej wywodzonymi.
- 10) ustalić zasady składania sprostowania oświadczeń majątkowych i informacji o majątku odrębnym małżonka.** W przypadku nałożenia obowiązku składania informacji o majątku odrębnym małżonka dopuścić możliwość sprostowania tej informacji, przez osobę, której dane dotyczą.

Rozwiązanie takie ma na celu zapewnienie zgodności z zasadą prawidłowości danych (art. 5 ust. 1 lit. d RODO).

- 11) ustalić czas przechowywania i publikacji w BIP oświadczeń majątkowych i informacji o majątku odrębnym małżonka oraz sprostowań obu tych dokumentów.** Rekomendacja ta nie będzie miała zastosowania do informacji o majątku odrębnym małżonka w przypadku przyjęcia rekomendacji sformułowanej w pkt 7, będzie jednak odnosiła się do pozostałych oświadczeń majątkowych i ich sprostowań. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie zgodność z zasadą ograniczonego przechowywania (art. 5 ust. 1 lit. e RODO) i zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).
- 12) wprowadzić przynajmniej 6 miesięczne *vacatio legis*** pozwalające zobowiązanym dostosować się do ww. wymogów porządkując relacje małżeńskie przede wszystkim poprzez złożenie pozwów rozwodowych lub wniosków o separacje. Propozycja ta ma charakter porządkujący i dostosowujący z do standardów demokratycznego państwa prawnego.