

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. prof. UŚ Anna Wierzbica**  
**Uniwersytet Śląski**

BEOS-1163/24

Warszawa, 15 lipca 2024 r.

**Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw, zawartych w drukach sejmowych nr 155 i 156**

## Spis treści

I.	Źródła prawa –	s. 3
II.	Przedmiot opinii –	s. 4
	Uwagi terminologiczne –	s. 5
1.	Analiza zagadnienia dotyczącego wprowadzenia ustawowego obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka (także w separacji) przez osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym –	s. 5
2.	Analiza dopuszczalności nałożenia na osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka pod rygorem odpowiedzialności karnej –	s. 14
3.	Analiza dopuszczalności nałożenia obowiązku złożenia oświadczenia na małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną o jego stanie majątkowym (majątku osobistym) –	s. 14
4.	Analiza zagadnienia dotyczącego jawności oświadczenia o stanie majątkowym oświadczenia małżonka (także w separacji) funkcjonariusza publicznego –	s. 15
5.	Analiza zagadnienia dotyczącego dopuszczalności nałożenia obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na wielkość udziału tych podmiotów w spółce –	s. 17
6.	Analiza kwestii dotyczącej długości okresu, przez jaki informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych powinny być udostępniane –	s. 19
7.	Analiza pozostałych regulacji wynikających z poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 155 i 156 –	s. 20
8.	Konkluzje –	s. 23

## **I. Źródła prawa**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 r., Nr 61, poz. 284);
3. Ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2024r., poz. 107 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 920);
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 566);
6. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 2809);
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 1090);
8. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 594);
9. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 273);
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 2383);
11. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 907);
12. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 1461);
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (tekst jedn. Dz.U. 2017 r., poz. 2020);

14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (tekst jedn. Dz.U. 2017 r., poz. 2019);
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (tekst jedn. Dz.U. 2017 r., poz. 2015);
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 283).

II. Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw, zawartych w drukach sejmowych nr 155 i 156, w szczególności udzielenie w odpowiedzi na wskazane poniżej 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?

Z uwagi na to, że przedłożone do zaopiniowania poselskie projekty ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 155 oraz nr 156) są dalece zbieżne, poniższe opracowanie obejmuje łączną analizę obydwóch projektów.

Niniejsza opinia dotyczy regulacji prawnych składających się na tzw. przepisy antykorupcyjne. Pomimo tego, że normy te zawierają na ogół regulacje, które ograniczają konstytucyjnie gwarantowane prawa i swobody obywatelskie, to nie ulega wątpliwości konieczność ich istnienia w demokratycznym państwie prawa. Celem tym mechanizmów prawnych jest bowiem zapobieganie angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania.<sup>1</sup>

Zagadnienie będące przedmiotem niniejszej opinii cechuje konflikt wartości. Z jednej strony chodzi bowiem o prawo do prywatności, z drugiej - prawo do informacji o życiu publicznym, w tym do informacji o osobach sprawujących funkcje publiczne. Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego, a natężenie jego ochrony zależy także od cech podmiotu, którego prawo jest chronione. W szczególności osoby pełniące funkcje publiczne muszą się liczyć z ograniczeniem sfery prywatności. Za takim ograniczeniem przemawia ważny interes publiczny.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Por. Uchwała TK z 13.04.1994 r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

<sup>2</sup> Zob. Wyrok TK z 13.07.2004 r., K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63.

## **Ad. 1.**

1. Odnosząc się do kwestii dotyczącej wprowadzenia ustawowego obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka (także w separacji) przez osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, w pierwszym rzędzie należy uczynić uwagę o charakterze terminologicznym, porządkującym.

1.1. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>3</sup> w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo".<sup>4</sup> Wskazany akt prawny stanowi również, że „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.”<sup>5</sup>

Pojęcie majątku wspólnego oraz majątku osobistego użyte w regulacjach prawnych dotyczących oświadczeń majątkowych, a zawartych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>6</sup> (zwanej dalej ustawą antykorupcyjną), ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>8</sup> oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>9</sup>, wywodzi się z przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy.<sup>10</sup> W początkowym okresie obowiązywania Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego majątek osobisty był nazwany majątkiem odrębnym. Ta właśnie nazwa została wprowadzona do przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych w ustawie antykorupcyjnej i wskazanych ustrojowych ustawach samorządowych.

W 2005 r. weszła w życie nowelizacja przepisów definiujących majątek osobisty.<sup>11</sup> Nowelizacja ta polegała m.in., na tym, że dotychczasową ustawową

---

<sup>3</sup> tekst jedn. Dz. U. 2016 r. poz. 283

<sup>4</sup> Zob. § 9 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

<sup>5</sup> <sup>5</sup> Zob. § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

<sup>6</sup> tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1090

<sup>7</sup> tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 609

<sup>8</sup> tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 107

<sup>9</sup> tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 566

<sup>10</sup> tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 2809 ze zm.

<sup>11</sup> Zob. art. 1 pkt 7 z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1691).

nazwę omawianego majątku „odrębnego” zmieniono na nazwę „majątek osobisty”. Zmiana, o której mowa nie została jednak uwzględniona w powołanych powyżej aktach prawnych normujących kwestie dotyczące oświadczeń majątkowych, pomimo wielokrotnych nowelizacji tych aktów prawnych. Mając natomiast na względzie powołane zasady techniki prawodawczej, de lege ferenda należy postulować do ustawodawcy o wprowadzenie ładu terminologicznego, w tym w szczególności używania jednakowych określeń do oznaczenia jednakowych pojęć. Występująca w ustawie antykorupcyjnej oraz w ustrojowych ustawach samorządowych nazwa „majątek odrębny”, powinna być zatem zastąpiona zwrotem „majątek osobisty”, celem uniknięcia chaosu terminologicznego. Postulatem przemawiającym za słuszością prezentowanego stanowiska jest też to, że ani ustawa antykorupcyjna ani też ustrojowe ustawy samorządowe nie zawierają legalnej definicji majątku osobistego (odrębnego) oraz definicji majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Jak słusznie natomiast wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „brak definicji danego pojęcia w danym akcie normatywnym lub danej gałęzi prawa oznacza, że w przypadku istnienia jego definicji w innej gałęzi prawa należy oprzeć się na definicji legalnej”.<sup>12</sup>

**1.2.** Przechodząc do analizy zagadnienia dotyczącego wprowadzenia ustawowego obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka (także w separacji) przez osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym wskazać należy, że kwestia ta wymaga odniesienia się do:

- istoty majątku osobistego,
- oceny ratio legis wprowadzenia tego obowiązku,
- oceny zasadności jego wprowadzenia w świetle przepisów Konstytucji RP, głównie art. 31 ust. 3<sup>13</sup>, art. 47<sup>14</sup>, art. 51 ust. 2<sup>15</sup> oraz istniejących interpretacji tych norm dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 9.09.2020 r., I OSK 364/20, LEX nr 3054777; (por. uchwała SN z 9 czerwca 1976 r. sygn. akt VI KZP 13/75, OSNKW 1976, nr 7-8, poz. 86; wyrok SN z 15 stycznia 1993 r. sygn. akt III AAN 89/92; wyrok TK z 19 października 1994 r. sygn. akt K 2/94).

<sup>13</sup> „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

<sup>14</sup> „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”

<sup>15</sup> „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.”

Jak wskazano powyżej, majątek osobisty jest pojęciem, którego legalna definicja została zawarta w art. 33 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.<sup>16</sup> Definicja majątku osobistego została przez ustawodawcę skonstruowana jako wyliczenie enumeratywne. Konsekwencją powyższego jest to, że składniki majątkowe, którymi legitymuje się małżonek, a które nie zostały wymienione w kategoriach dóbr tworzących majątek osobisty, należą do majątku wspólnego. Za słusnością tego stanowiska przemawia m.in. to, że ustawową definicję majątku wspólnego tworzą dobra wymienione w sposób przykładowy, nie taksatywny. Na aspekt ten zwrócił uwagę Sąd Najwyższy orzekając w postanowieniu z dnia 26 stycznia 2024 r., że „Katalog składników, które należą do majątku osobistego małżonka, zawiera art. 33 k.r.o. i jest to katalog zamknięty. Z tej regulacji wynika wniosek, że do majątku osobistego mogą przynależeć jedynie te przedmioty, które zostały wyraźnie wymienione w tym artykule. Pozostałe składniki majątkowe wchodzą w skład majątku wspólnego małżonków (art. 31 k.r.o.). Wszelkie wątpliwości dotyczące przynależności danego przedmiotu do majątku wspólnego albo majątków osobistych małżonków należy rozstrzygać na korzyść majątku wspólnego.”<sup>17</sup>

W literaturze przedmiotu słusznie zwrócono uwagę na to, że „Majątki osobiste są wyodrębnione w sensie prawnym, jednakże w ramach faktycznego funkcjonowania rodziny granice pomiędzy poszczególnymi masami majątkowymi zacierają się. Wszystkie masy majątkowe bez wątpienia służą bowiem dobru rodziny

---

<sup>16</sup> Zgodnie z tym przepisem „Do majątku osobistego każdego z małżonków należą:

- 1) przedmioty majątkowe nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej;
- 2) przedmioty majątkowe nabyte przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił;
- 3) prawa majątkowe wynikające ze wspólności łącznej podlegającej odrębnym przepisom;
- 4) przedmioty majątkowe służące wyłącznie do zaspokajania osobistych potrzeb jednego z małżonków;
- 5) prawa niezbywalne, które mogą przysługiwać tylko jednej osobie;
- 6) przedmioty uzyskane z tytułu odszkodowania za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia albo z tytułu zadośćuczynienia za doznaną krzywdę; nie dotyczy to jednak renty należnej poszkodowanemu małżonkowi z powodu całkowitej lub częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej albo z powodu zwiększenia się jego potrzeb lub zmniejszenia widoków powodzenia na przyszłość;
- 7) wierzytelności z tytułu wynagrodzenia za pracę lub z tytułu innej działalności zarobkowej jednego z małżonków;
- 8) przedmioty majątkowe uzyskane z tytułu nagrody za osobiste osiągnięcia jednego z małżonków;
- 9) prawa autorskie i prawa pokrewne, prawa własności przemysłowej oraz inne prawa twórcy;
- 10) przedmioty majątkowe nabyte w zamian za składniki majątku osobistego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”

<sup>17</sup> Postanowienie SN z 26.01.2024 r., II CSKP 871/22, LEX nr 3658309; tak też w postanowieniu SN z 20.10.2022 r., II CSKP 219/22, LEX nr 3510732.

i stanowią jednolitą całość.”<sup>18</sup> Przedstawiciele doktryny wskazują też, że „W normalnie funkcjonującej rodzinie często granice pomiędzy tymi majątkami ulegają faktycznemu zatarciu. Między masami majątkowymi zachodzi wiele związków, jak korzystanie czy dokonywanie nakładów i wydatków z majątku wspólnego na majątki osobiste lub z majątków osobistych na majątek wspólny.”<sup>19</sup>

Mając na względzie te spostrzeżenia można uznać, że rozwiązania proponowane w projektach ustaw na druku 155 i na druku 156 są słuszne. Jeśli bowiem małżonkowie pozostają we wspólnym pożyciu (wspólnie prowadzą gospodarstwo domowe), to ściśle oddzielenie kategorii dóbr tworzących ich majątki osobiste wydaje się raczej niemożliwe.

Ratio legis uzasadniające rozszerzenie obowiązujących regulacji prawnych na majątek osobisty współmałżonka (także w separacji) osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego wynikające zarówno z uzasadnienia projektu ustawy na druku nr 155 jak i z uzasadnienia projektu ustawy na druku nr 156 jest dość lakoniczne. Z uzasadnienia projektu ustawy na druku nr 155 wynika jedynie, że „Wejście w życie projektowanej ustawy będzie miało pozytywne skutki społeczne z punktu widzenia realizacji zasady jawności życia publicznego i realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne”. Uzasadnienie projektu ustawy na druku nr 156 także wprost nie nawiązuje do kwestii majątku osobistego współmałżonka osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego, stanowiąc tylko, że „Przedstawione w projekcie rozwiązania pogłębią transparentność osób zasiadających w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa. To niezwykle ważna zmiana, która ze względu na charakter właścicielski omawianych podmiotów umożliwi zwiększanie kontroli oraz jawności majątku osób, które w określonym stopniu zarządzają majątkiem Skarbu Państwa”.

Jak wskazano powyżej, analizowane zagadnienie wymaga oceny zasadności jego wprowadzenia w świetle przepisów Konstytucji RP oraz ich interpretacji dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie

---

<sup>18</sup> B. Kubica [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023, art. 33.

<sup>19</sup> E. Skowrońska-Bocian [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, art. 33, Lex/el.

i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Przepis ten pozostaje w korelacji z art. 8 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>20</sup>, z którego wynika, że niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z prawa do poszanowania swojego życia prywatnego, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Nie ulega wątpliwości to, że ujawnienie majątku osobistego współmałżonka funkcjonariusza publicznego zobowiązanego do złożenia oświadczenia majątkowego stanowi ingerencję w prawo każdego do ochrony prawnej życia prywatnego wynikające z art. 47 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Powstaje pytanie o to, czy ta ingerencja w życie prywatne będąca ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa, jest konieczna (uzasadniona) w demokratycznym państwie prawa?

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie przede wszystkim przez art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. *Informacje dotyczące majątku* i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej.<sup>21</sup>

Życie prywatne to ta sfera życia człowieka, która - jak wskazuje się w doktrynie - nie jest objęta jego działalnością publiczną.<sup>22</sup>

Zagadnienie życia prywatnego w kontekście życia publicznego było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się także do

---

<sup>20</sup> Dz. U. 1993 r., Nr 61, poz. 284.

<sup>21</sup> wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

<sup>22</sup> M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 47, Lex/el.

orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W orzecznictwie ETPC kwestia zderzenia się prawa do prywatności z jednej strony i prawa do informacji z drugiej jest analizowana w kontekście problematyki potrzeby debaty publicznej. To ona ma przede wszystkim decydować o możliwości ingerencji informacyjnej w sferę prywatności. Można powiedzieć, że z tej perspektywy jakiegokolwiek inne działania zmierzające do ujawnienia informacji o osobach publicznych byłyby już jedynie niczym nieuzasadnioną „ciekawością”.<sup>23</sup> W opinii Trybunału Konstytucyjnego „Na gruncie art. 61 Konstytucji nie można przynajmniej *prima facie* wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, co jest oczywiste wówczas, gdy jest to działalność wykonywana w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego. Wydaje się jednak, że nie można z góry wykluczyć objęcia tej sfery zakresem konstytucyjnego prawa do informacji, bez zbadania, czy i w jakim zakresie ingerencja taka nie jest usprawiedliwiona na gruncie innych norm konstytucyjnych. Wypada zwrócić uwagę na fakt, że w praktyce sfera działalności publicznej osób sprawujących funkcje publiczne i ich sfera życia prywatnego (prywatności) nie zawsze będą mogły być wyraźnie i ściśle rozgraniczone (np. dysponowanie prezentami otrzymanymi przez osobę pełniącą funkcję publiczną od innej osoby publicznej czy instytucji, dysponowanie tzw. funduszem reprezentacyjnym, wysokość uiszczanych danin publicznych, w tym podatków). Stan „przenikania” tych sfer może wynikać z różnych przyczyn - charakteru działalności publicznej, kontaktów w jej ramach z określonymi podmiotami, koniecznością czy chęcią dokonywania pewnych czynności ze sfery prywatnej w trakcie wykonywania zadań publicznych itp. Przenikanie się sfery informacji publicznej i sfery informacji dotyczącej elementów życia prywatnego osób pełniących funkcję publiczną potwierdza wyraźnie dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na tle.”<sup>24</sup>

Trybunał Konstytucyjny oceniając prawnie dopuszczalny zakres prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne wskazał na konieczność kierowania się trzema następującymi kryteriami:

---

<sup>23</sup> Podaję za: wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30; zob. także wyrok ETPC z 24.06.2004 r., 59320/00, VON HANNOVER v. NIEMCY, LEX nr 148052.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

- a) po pierwsze, informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie;
- b) po drugie, muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne;
- c) po trzecie, nie mogą to być informacje - co do swej natury i zakresu - przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego.<sup>25</sup>

Zaprezentowane poglądy dowodzą jednoznacznie tego, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza się możliwości ingerencji w życie prywatne. Prywatność może być w pewnych sytuacjach przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją, gdyż mamy w tym zakresie do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym.

W korelacji z tymi stanowiskami pozostają również te poglądy Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczą ingerencji w życie prywatne członków rodzin funkcjonariuszy publicznych. Przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego była bowiem także kwestia dotycząca tego, czy prawo do pozyskiwania informacji dotyczących członka rodziny funkcjonariusza publicznego nie wykracza poza minimum dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. W wyroku z dnia 13 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „pozostawanie w związku małżeńskim jest okolicznością znaną otoczeniu. (...) ze względu na fakt pozostawania małżonków we wspólnym pożyciu, nie zachodzi niebezpieczeństwo, że funkcjonariusz nie posiada informacji o osobie, co do której ma składać oświadczenie. (...) wspólne pożycie małżonków, a nawet - w przeważającej liczbie przypadków - pozostawanie we wspólności majątkowej, powoduje, że wszelkie dobra nabywane przez jednego z małżonków, uzyskiwane

---

<sup>25</sup> Wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

przez niego korzyści, wynagrodzenie za pracę stanowią o poprawie sytuacji materialnej obojga małżonków, są przeznaczone do wspólnego korzystania, nawet jeśli małżonkowie znieśli ustrój wspólności ustawowej. W konsekwencji, uzyskanie korzyści przez małżonka funkcjonariusza powinno być traktowane niemal tak samo, jak uzyskanie jej przez samego funkcjonariusza. Zainteresowanie funkcjonariusza uprzywilejowaniem jego małżonka jest na pewno bardzo duże, stąd i duża pokusa ułatwienia małżonkowi nabycia określonego dobra, załatwienia mu dobrej pracy itd.”<sup>26</sup> Powołane orzeczenie dowodzi tego, że prawo do pozyskiwania informacji dotyczących członka rodziny funkcjonariusza publicznego, w tym głównie małżonka, jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza wówczas, gdy przemawia za tym interes publiczny.

Omawiane zagadnienie wymaga też oceny z punktu widzenia art. 51 ust. Konstytucji RP. W myśl tej regulacji prawnej, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny „Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. (...) Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.”<sup>27</sup> Koniecznym jest zatem wykazanie tego, że złamanie autonomii informacyjnej jest konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym.

Przenosząc te spostrzeżenia na kanwę zagadnień dotyczących przedmiotu niniejszej opinii, uznać należy, że ani autorzy projektu ustawy na druku nr 155, ani też autorzy projektu ustawy na druku 156 nie uzasadnili tego, że pozyskiwanie informacji dotyczących majątku osobistego małżonka funkcjonariusza publicznego jest niezbędne w demokratycznym państwie prawa. Jak już wskazano powyżej, ratio legis wynikające z dołączonych do druków nr 155 i nr 156 projektów ustaw jest

---

<sup>26</sup> Wyrok TK z 13.07.2004 r., K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

lakoniczne sprowadzając się zasadniczo do argumentów o transparentności oraz słuszności, w kontekście realizacji zasady jawności życia publicznego. Mając natomiast na względzie to, że proponowane zmiany mają ograniczyć konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony prywatności obywateli oraz to, że zmiany te mają legalizować ingerencję w prywatność osób nieposiadających statusu funkcjonariusza publicznego, uznać należy, że ewentualne zaaprobowanie projektowanych regulacji prawnych wymaga przede wszystkim merytorycznego uzasadnienia potrzeby ich wprowadzenia. Merytorycznym uzasadnieniem byłoby przede wszystkim przedłożenie takich analiz, które zawierałby omówienie bieżącego stanu prawnego, porównanie tego stanu z założeniami projektu i wykazanie tego, jakie konkretne korzyści dla dobra wspólnego, jakim jest dobro publiczne, będą wynikać z ich wprowadzenia. W pewnym uproszczeniu uznać należy, że uzasadnienie projektowych zmian powinno wykazać, że reglamentacja w zakresie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony prywatności w odniesieniu do jednostki niebędącej funkcjonariuszem publicznym jest konieczna (uzasadniona) w demokratycznym państwie prawa ze względu na wartość nadrzędną, którą jest interes publiczny. Potwierdzeniem prezentowanego stanowiska jest też to, że jak wskazuje się w orzecznictwie<sup>28</sup> doniosłość prawa do prywatności w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest - zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji - nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. To znaczy, że nawet warunki tak ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niezgodnej z Konstytucją arbitralności. Pogląd ten dowodzi tego, że rzetelna, merytoryczna argumentacja uzasadniająca potrzebę wprowadzenia zmian jest pierwszym warunkiem sine qua non, który musi być spełniony, aby w ogóle rozważać ograniczenia swobód obywatelskich.

Uzasadnienia do projektów ustaw na drukach nr 155 i nr 156 konstruujące przepisy ingerujące w sferę prywatności jednostki muszą uwzględniać proporcjonalność, a konkretnie jej trzy elementy: przydatność (czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków), konieczność (czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony interesu

---

<sup>28</sup> Wyrok TK z 25.11.2021 r., Kp 2/19, OTK-A 2022, nr 6.

publicznego, z którym jest powiązana) i proporcjonalność sensu stricto, zastosowanego środka (czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela).<sup>29</sup>

Podkreślić należy, że spostrzeżenia te nie przesądzają o braku słuszności proponowanych zmian wynikających z druku nr 155 i nr 156, skoro z dokonanego powyżej przeglądu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wynika a priori całkowity zakaz ingerencji w prywatność osoby niebędącej funkcjonariuszem publicznym, co więcej orzecznictwo to dowodzi tego, że prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego.

Niezależnie od tych spostrzeżeń wskazać należy, że ewentualna akceptacja proponowanego w druku nr 155 i druku nr 156 rozwiązania prawnego zasługiwałaby na aprobatę przy założeniu, że analogicznym obowiązkiem będzie objęta osoba niebędąca małżonkiem osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, ale pozostająca we wspólnym pożyciu z tą osobą. Nadmienić warto, że konstrukcja prawna obejmująca zakresem podmiotowym osoby pozostające we wspólnym współżyciu z funkcjonariuszami publicznymi występuje już w polskim systemie prawa normującym tzw. zagadnienia antykorupcyjne. Przykładowo, art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „Wójtowie, radni, małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, radnych, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu z wójtami, zastępcami wójtów, radnymi, sekretarzami gminy, skarbnikami gminy, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne”.

Odnotać jednak należy, że pomimo pozostawania tej normy w obrocie prawnym, jest ona przedmiotem krytycznych uwag przedstawicieli doktryny. Jak zauważa S. Płażek „Przede wszystkim umknęło ustawodawcy, że pojęcie osoby pozostającej we wspólnym pożyciu w ogóle nie posiada prawnej definicji. Zostało

---

<sup>29</sup> Por. Wyrok TK z 25.11.2021 r., Kp 2/19, OTK-A 2022, nr 6.

stworzone w art. 115 kodeksu karnego jako jeden z przykładów definiujących pojęcie osoby bliskiej, lecz jego samego tam (ani nigdzie indziej) nie wyjaśniono. Podobnie rzecz się przedstawia w prawie cywilnym, gdzie (w art. 691 § 1 kodeksu cywilnego) pośród osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy wymieniono „osobę, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”, również przy tym nie definiując tego pojęcia.”<sup>30</sup>

## **Ad. 2**

Odnosząc się do kwestii dotyczącej dopuszczalności nałożenia na osobę zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka pod rygorem odpowiedzialności karnej, uznać należy że wprowadzenie takiego obowiązku może być traktowane jako obowiązek naruszający standardy demokratycznego państwa prawa. Mając bowiem na względzie istotę majątku osobistego, którego podstawową cechą jest odrębność od innych majątków, wysoce prawdopodobne jest to, że funkcjonariusz publiczny może nie mieć możliwości uzyskania i weryfikowania pełnych informacji o majątku osobistym współmałżonka. Ewentualność taka jest o tyle prawdopodobna, że ani zawarcie związku małżeńskiego, ani też pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym nie skutkuje koniecznością wzajemnego informowania się o kwestiach związanych z majątkami osobistymi, co pozostaje w oczywistej korelacji z istotą odrębności tych majątków. Trudno zatem zaakceptować rozwiązanie w myśl którego, obiektywny brak możliwości posiadania wszelkich danych dotyczących majątku osobistego współmałżonka będzie skutkował odpowiedzialnością karną funkcjonariusza zobowiązanego do złożenia oświadczenia majątkowego, o ile funkcjonariusz nie udowodni braku umyślności swojego działania bądź zaniechania. Podkreślić należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazywano, że nakładanie takich obowiązków (warunków), których spełnienie byłoby niemożliwe lub istotnie utrudnione, w sposób oczywisty narusza wynikające z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i prawa oraz przyzwoitej legislacji. Ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki (w tym wypadku ochrony interesu publicznego - nie

---

<sup>30</sup> S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 24(f), Lex/el.

może on być efektywnie chroniony regulacjami niewykonalnymi, których niewykonanie zagrożone jest państwową sankcją.<sup>31</sup>

### **Ad. 3**

Analizowane zagadnienie wymaga również odniesienia się do kwestii dopuszczalności nałożenia obowiązku złożenia oświadczenia na małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną o jego stanie majątkowym (majątku osobistym). Akceptacja takiego rozwiązania rodzi pytanie o to, czy i ewentualnie jakie oraz wobec kogo (tj. czy wobec funkcjonariusza publicznego, czy wobec jego małżonka) miałyby być sankcje, w przypadku niedopełnienia tego obowiązku. Unormowanie tych zagadnień wydaje się konieczne, aby w ogóle rozważać sens ich wprowadzenia.

Odmowa złożenia oświadczenia o stanie majątkowym współmałżonka funkcjonariusza publicznego powinna skutkować zakazem pełnienia funkcji publicznej, a w przypadku jej uprzedniego objęcia, utratą tej funkcji. Wprowadzenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego przez małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną o jego majątku osobistym bez jednoczesnego usankcjonowania naruszenia tego obowiązku, może spowodować wprowadzenie powinności jedynie iluzorycznej.<sup>32</sup> Sensowność wprowadzenia analizowanego obowiązku jest zatem w istotnej mierze uzależniona od istnienia instrumentów prawnych dających możliwość wyegzekwowania ich złożenia przez osoby do tego obowiązane.

Uzasadnieniem stanowiska dopuszczającego objęcie obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego także współmałżonka jest to, że pełnienie funkcji publicznej jest dobrowolne, a więc zgoda na pełnienie takiej funkcji publicznej wiąże się z akceptacją ograniczeń przypisanych do tej funkcji. Przenosząc to spostrzeżenie na kanwę analizowanego zagadnienia, uznać należy, że osoba pretendująca do objęcia funkcji publicznej musi liczyć się z wynikającymi z tego konsekwencjami, w tym z reglamentacją konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony prywatności. Skoro – jak wskazano powyżej - pozostawanie we wspólnym pożyciu, na ogół skutkuje zacieraniem się granic pomiędzy majątkami osób pozostających w tym pożyciu, nie wydaje się, by nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia na małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną o jego stanie majątkowym (majątku osobistym) było nadmierną ingerencją. Jeśli zatem współmałżonek funkcjonariusza

---

<sup>31</sup> Wyrok TK z 25.11.2021 r., Kp 2/19, OTK-A 2022, nr 6.

<sup>32</sup> Tj. analogicznej do tej, która towarzyszy Rejestrowi Korzyści, o którym mowa w art. 12 ustawy antykorupcyjnej.

publicznego względnie osoby pretendującej do pełnienia takiej funkcji nie wyrazi zgody na złożenie oświadczenia majątkowego o swoim majątku osobistym, to okoliczność taka powinna stanowić przeszkodę w pełnieniu funkcji publicznej, zwłaszcza że projektowane przepisy mają dotyczyć nie wszystkich osób, które pełnią funkcje publiczne, lecz wyłącznie tych, które pełnią funkcje o szczególnym znaczeniu do państwa. Osoby takie muszą liczyć się ograniczeniami wynikającymi z pełnienia tych funkcji.

#### **Ad. 4**

W przypadku ewentualnego zobowiązania małżonka funkcjonariusza publicznego do złożenia oświadczenia majątkowego o jego majątku osobistym wydaje się, że koniecznym jest wyłączenie tych oświadczeń z zasady jawności, w tym w szczególności z obowiązku z ich publikowania. Zasadniczym argumentem przemawiającym za słusnością tego stanowiska jest to, że będąc współmałżonkiem funkcjonariusza publicznego, współmałżonek ten nie uzyskuje statusu funkcjonariusza publicznego. Oznacza to, że prawna dopuszczalność ingerowania w konstytucyjną ochronę prawa do prywatności takiej osoby może być dokonana jedynie w niezbędnym zakresie, a zakres ten ma wyznaczać cel przyświecający tej ingerencji. Skoro celem tym ma być przede wszystkim ochrona interesu publicznego, a także zapobieganie ewentualnym próbom ukrywania majątku przez funkcjonariusza publicznego, to wydaje się, że samo stworzenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego dotyczącego majątku osobistego przez współmałżonka funkcjonariusza publicznego jest wystarczające, a zatem nie musi mu towarzyszyć jego ujawnienie. Oświadczenie to ma być bowiem elementem wspomagającym kontrolę wykonywania funkcji publicznej przez funkcjonariusza publicznego z perspektywy tzw. przepisów antykorupcyjnych. Oświadczenie takie, podobnie zatem jak np. dołączane do oświadczenia majątkowego funkcjonariusza samorządowego zeznanie o wysokości osiągniętego przez niego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni, powinno być wyłączone z zasady jawności. W odniesieniu do tego oświadczenia można by – na zasadzie analogii – zastosować regulację określoną w art. 10 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej, tj. przyjąć, że informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym współmałżonka funkcjonariusza publicznego stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności "zastrzeżone", określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, chyba że osoba, która złożyła oświadczenie, wyraziła pisemną zgodę na

ich ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba uprawniona do odebrania oświadczenia będzie mogła je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie.

Wyłączenie z zasady jawności oświadczenia o stanie majątkowym współmałżonka funkcjonariusza publicznego minimalizowałoby również możliwość kwestionowania istnienia obowiązku złożenia takiego oświadczenia z powodu niezgodności z przepisami rozporządzenia 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).<sup>33</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b oraz lit. c tego aktu prawnego dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami („ograniczenie celu”). Dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

#### **Ad. 5**

Odnosząc się do zagadnienia związanego z dopuszczalnością 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, punktem wyjścia jest konieczność zwrócenia uwagi na to, że w aktualnym stanie prawnym dotyczącym tzw. przepisów antykorupcyjnych brak jest definicji spółki z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Stworzenie legalnej definicji takich podmiotów wyeliminowałoby istniejące aktualnie wątpliwości oraz liczne rozbieżności interpretacyjne dotyczące tego, jaka ma być wysokość udziału w spółce, by miała ona przymiot komunalnej (tj. gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej), względnie Skarbu Państwa. Ustawowa definicja tych pojęć determinowałaby również udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jaka musi być wielkość udziału w spółce z udziałem Skarbu Państwa względnie jednostki samorządu terytorialnego, aby

---

<sup>33</sup> Dz.U.UE.L.2016.119.1

osoba zarządzająca takim podmiotem miała obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. Słusznie bowiem zauważano w literaturze przedmiotu np. w odniesieniu do spółek z udziałem gmin, że istniejące wątpliwości powodują „rozbieżne praktyki poszczególnych gmin i organów nadzoru, a samych zainteresowanych skłania to do składania oświadczeń z najdalej posuniętej ostrożności. Nie ma to nic wspólnego z pewnością prawa.”<sup>34</sup>

W tym miejscu odnotować należy, że w odniesieniu do spółek komunalnych – gminnych, powiatowych i wojewódzkich – doktryna i orzecznictwo wykształciły trzy możliwe warianty ich definiowania. Według pierwszego z nich, pojęcie gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej osoby prawnej (także spółki) obejmuje tylko takie podmioty, w których odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego mają 100% udziałów, nie zaś wszelkie osoby prawne, w których jednostki te uczestniczą.<sup>35</sup> Drugi wariant zakłada, że dla uznania określonego podmiotu za samorządową osobę prawną wystarczy posiadanie w nim przez jednostkę samorządu terytorialnego lub

---

<sup>34</sup> S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 24(h), Lex/el.

<sup>35</sup> Zdaniem M. Stahl „spółka prowadząca działalność komercyjną, w której nawet jeden udział (akcja), stanowiący niewielki ułamek całego kapitału, należy do innych niż gminna lub inna komunalna osoba prawna podmiotów, nie będzie uznawana za komunalną osobę prawną” (M. Stahl, *Ekspertyza w sprawie podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli* [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1754.pdf> (dostęp: 28.06.2024 r.), s. 13–30); Stanowisko takie zaprezentowała także J. Jasińska omawiająca pojęcie wojewódzkiej osoby prawnej w kontekście przepisów antykorupcyjnych: „Przepisy art. 47 u.s.w. oraz przepisy uregulowań antykorupcyjnych z art. 27a–27h u.s.w., konsekwentnie posługując się terminem «województwo osoba prawna», odwołują się w sposób jednoznaczny do jednoosobowej spółki prawa handlowego, co tym samym znajduje swoje odniesienie do przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Spółki z udziałem większościowym województwa nie są wojewódzkimi osobami prawnymi. Członkowie organu zarządzającego tych spółek nie są zobowiązani do składania oświadczenia majątkowego” (J. Jasińska, *Obowiązek składania oświadczenia majątkowego przez osoby zarządzające i członków organu zarządzającego spółek kapitałowych z większościowym, dominującym udziałem/akcjonariatem województwa*, NZS 2017/5, s. 43); podobnie uznał T. Dybowski, wskazując, że „tylko te jednostki organizacyjne mogą być kwalifikowane jako komunalne, których cały kapitał ma charakter mienia komunalnego” (T. Dybowski, *Mienie komunalne* [w:] *Samorząd terytorialny...*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, s. 268); zdaniem A. Deloff-Białek i G. Wyszogrodzkiego: „Za gminną osobę prawną poza gminą należy uznać te osoby prawne, które zostały utworzone przez gminę, w stosunku do których jedynie gmina lub gminy mają prawa własności (wynikające z udziałów, akcji lub wkładów w kapitałowych spółkach handlowych lub spółdzielniach). W sytuacji, gdy gminie lub gminom nie przysługuje całość praw własności, podmioty te nie mogą zostać uznane za gminne osoby prawne” (A. Deloff-Białek, G. Wyszogrodzki, *Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście relacji między jednostką samorządu terytorialnego a spółką komunalną*, FK 2007/4, s. 50–51); analogiczny pogląd zaprezentował Sąd Najwyższy uznając, że tylko w wypadku, gdy gmina objęłaby całość kapitału akcyjnego, należałoby spółkę akcyjną uznać za odrębną komunalną osobę prawną (Uchwała SN (7) z 14.03.1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72).

inny podmiot komunalny większości udziałów (akcji).<sup>36</sup> W korelacji z tym rozwiązaniem pozostaje koncepcja, w myśl której za komunalną osobę prawną uznaje się taki podmiot, w którym jednostka samorządu terytorialnego posiada pozycję dominującą<sup>37</sup> w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.<sup>38</sup> Wariant trzeci, nawiązujący do drugiego przyjmuje, że kryterium uznania określonego podmiotu za komunalną osobę prawną musi stanowić zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego realnych możliwości podejmowania decyzji w najważniejszych kwestiach dotyczących tego podmiotu. W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udział gminy, powiatu czy województwa w kapitale zakładowym winien wynosić co najmniej  $\frac{2}{3}$ , zaś w spółce akcyjnej udział gminy w kapitale akcyjnym winien wynosić nie mniej niż  $\frac{3}{4}$ .<sup>39</sup>

Zauważyć trzeba, że o ile nie istnieje definicja komunalnej osoby prawnej stworzona *expressis verbis* w odniesieniu do prawnego instrumentu antykorupcyjnego jakim jest oświadczenie majątkowe, to w obrocie prawnym występują przepisy, które wskazują, jaka musi być struktura własnościowa spółki, aby można było nadać jej przymiot komunalnej. Przykładowo, przepisy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>40</sup> nakładają mocą art. 4 pkt 40 tej ustawy obowiązek złożenia tzw. oświadczenia lustracyjnego na członka zarządu oraz członka rady nadzorczej w spółce handlowej z udziałem

---

<sup>36</sup> Zdaniem J. Jagody za komunalne osoby prawne powinny być uznane także takie podmioty, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada przynajmniej więcej niż połowę (ponad 50%) kapitału zakładowego lub akcji. Do komunalnych osób prawnych trzeba też zaliczyć takie podmioty wyposażone w osobowość prawną, w których większość udziałów (akcji) należy do innych podmiotów komunalnych (Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, 2007, s. 68–69); również zdaniem T. Rabskiej do zakwalifikowania danej osoby prawnej do kategorii gminnych osób prawnych wystarcza wkład kapitałowy przenoszący 50% udziałów lub akcji (Rabska, *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993/21, s. 27); w opinii K. Jaroszyńskiego decydujące znaczenie dla uznania danej jednostki za gminną osobę prawną powinien mieć fakt, czy gmina może skutecznie wpływać na decyzje podmiotu. Zazwyczaj będzie ona miała tę możliwość przy przynajmniej 51-procentowym udziale w majątku danej jednostki. (K. Jaroszyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 289).

<sup>37</sup> Pod pojęciem pozycji dominującej rozumie się przez to pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40% (art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów);

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 594.

<sup>39</sup>S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 125.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 273.

jednostki samorządu terytorialnego, w której udział jednostki samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Dokonany przegląd stanowisk dowodzi tego, że 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 byłoby rozwiązaniem nowym, nienawiązującym do żadnego z zaprezentowanych powyżej. Nie ulega wątpliwości to, że wprowadzenie takiego obowiązku istotnie rozszerzyłoby katalog podmiotowy osób podlegających pod tzw. regulacje antykorupcyjne. Rozwiązanie to oznaczałoby objęcie obowiązkiem składania oświadczenia majątkowego także osób spoza sektora publicznego tj. osób niezwiązanych z jednostkami samorządu terytorialnego względnie Skarbem Państwa. Taki stan rzeczy może prowadzić do zmniejszenia zainteresowania podmiotów reprezentujących sektor niepubliczny do uczestniczenia w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Celem jednoznacznego opowiedzenia się za aprobatą proponowanego rozwiązania pożądanym byłoby pozyskanie informacji dotyczących tego, ile w ogóle takich podmiotów funkcjonuje na rynku. Niezależnie jednak od tego zastrzeżenia wydaje się, że eksponowana przez projektodawców zmian argumentacja uzasadniająca ich wprowadzenie powoduje, że proponowane zmiany zasługują na aprobatę.

#### **Ad. 6**

Analizując kwestię dotyczącą długości okresu, przez jaki informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych powinny być udostępniane wydaje się, że można rozważyć okres 10 lat. Propozycja taka nawiązuje do dwóch kadencji osoby pełniącej funkcję Prezydenta RP oraz dwóch kadencji osób pełniących funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie to byłoby adekwatne także w odniesieniu do członków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku pozostałych funkcjonariuszy publicznych objętych zakresem proponowanych zmian wynikających z druku nr 155 i 156 okres ten może wynosić 8 lat, względnie również 10 lat, celem wprowadzenia jednolitego rozwiązania prawnego w odniesieniu do osób pełniących najważniejsze funkcje państwowe.

Odnotować należy, że zadane pytanie, którego dotyczy niniejsza część opinii, nawiązuje do długości okresu, przez jaki informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych powinny być udostępniane. W projekcie ustawy na druku nr 156 proponuje się natomiast dodanie w art. 10 ustawy antykorupcyjnej ust. 1d

w następującym brzmieniu: „Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1a, składa się wraz z kopią zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia.” Odnosząc się do tej projektowanej normy prawnej wydaje się, że jest ona zdecydowanie za daleko idąca. Ewentualne zobowiązanie do składania kopii zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) powinno dotyczyć maksymalnie okresu 5 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia. Rozwiązanie takie nawiązywałoby do unormowania wynikającego z art. 32<sup>41</sup> w związku z art. 70<sup>42</sup> ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.<sup>43</sup>

#### **Ad. 7**

Odnosząc się do pozostałych regulacji wynikających z poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 155 i 156, wskazać należy co następuje:

1. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na rozszerzeniu zakresu podmiotowego ustawy antykorupcyjnej poprzez nadanie nowego brzmienia art. 2 pkt 9 częściowo pokrywa się z aktualną treścią art. 2 pkt 6-6b (w zakresie dotyczącym osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi);
2. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na rozszerzeniu zakresu podmiotowego ustawy antykorupcyjnej poprzez dodanie pkt 9a do art. 2 ustawy antykorupcyjnej nie budzi wątpliwości;
3. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na dodaniu w ustawie antykorupcyjnej w art. 10 po ust. 1, ust. 1a-1c nie budzi wątpliwości (uwagi dotyczące projektowanego ust. 1d oraz 1e zostały wskazane powyżej);

---

<sup>41</sup> Przepis ten stanowi, że:

§ 1. Płatnicy i inkasenci obowiązani są przechowywać dokumenty związane z poborem lub inkasem podatków do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania płatnika lub inkasenta.

§ 1a. W razie likwidacji lub rozwiązania osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej podmiot dokonujący likwidacji lub rozwiązania zawiadamia na piśmie właściwy organ podatkowy, nie później niż w ostatnim dniu istnienia osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, o miejscu przechowywania dokumentów związanych z poborem lub inkasem podatku.

§ 2. Po upływie okresu, o którym mowa w § 1, płatnicy i inkasenci obowiązani są przekazać podatnikom dokumenty związane z poborem lub inkasem podatku; dokumenty podlegają zniszczeniu, jeżeli przekazanie ich podatnikowi jest niemożliwe.

<sup>42</sup> Przepis ten w §1 stanowi, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 2383 ze zm.

4. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na wprowadzeniu w ustawie antykorupcyjnej w art. 10 ust. 3b w nowym brzmieniu nie budzi wątpliwości. Podkreślić natomiast należy, że wskazanie terminu publikacji oświadczeń majątkowych powinno nastąpić także w art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 27d ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. W aktualnym stanie prawnym wskazane normy prawne nakazując udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej jawnych informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych, nie określają terminu, w jakim obowiązek ten ma być spełniony;
5. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na wprowadzeniu w ustawie antykorupcyjnej art. 11a, art. 35 ust. 2a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora,<sup>44</sup> art. 24h ust. 13a ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 13a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 27c ust. 13a ustawy o samorządzie województwa nakazującego wypełniać oświadczenia majątkowe pismem komputerowym jest słuszna. Analogiczny obowiązek powinien zostać wprowadzony w odniesieniu do wzorcowych formularzy oświadczeń majątkowych<sup>45</sup> składanych przez funkcjonariuszy samorządowych;
6. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego oświadczenia majątkowego poprzez nadanie nowego brzmienia art. 35 ust. 1 pkt 4 oraz polegająca na dodaniu po tym przepisie pkt 5 w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, nie budzi wątpliwości;
7. Propozycja wynikająca z druku nr 156 polegająca na wprowadzeniu obowiązku projektowania zmian w terminie 7 dni od ogłoszenia ustawy wprowadzającej te zmiany budzi wątpliwości. Okres *vacatio legis* powinien być

---

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 907.

<sup>45</sup> Tj. do formularzy określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2020), w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2019) oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2015).

dłuższy. Regułą jest, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.<sup>46</sup> Mając na względzie to, że projektowane regulacje zawierają propozycje zmian należących do sfery przepisów ograniczających prawa, wydaje się, że w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne kadencyjnie, normy te powinny mieć zastosowanie po zakończeniu kadencji, w trakcie której wejdą w życie, tj. począwszy od kolejnej kadencji. W przypadku funkcji publicznych niekadencyjnych, projektowane przepisy powinny mieć zastosowanie wobec osób przystępujących do objęcia tych funkcji. Powyższe względy przesądzają o tym, że także propozycja wynikająca z druku nr 155 polegająca na wprowadzeniu obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka (także w separacji) funkcjonariusza publicznego, towarzyszą słuszne intencje. Abstrahując jednak od tego waloru, proponowane zmiany prawne mogą rodzić wątpliwości co do ich zgodności z art. 31 ust. 3<sup>47</sup>, art. 47<sup>48</sup>, art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Konstatacja taka wynika z dokonanej analizy istniejących poglądów wykształconych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Celem usunięcia tych wątpliwości zasadnym jest wystąpienie do projektodawców zmian o szczegółowe uzasadnienie ich ratio legis. Pożądane jest przede wszystkim przedłożenie takich analiz, które zawierałyby omówienie bieżącego stanu

## Konkluzje

1. Przedłożonym do zaopiniowania poselskim projektom ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw zawartych na drukach sejmowych nr 155 i 156, w zakresie dotyczącym wprowadzenia ustawowego obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka (także w separacji) funkcjonariusza publicznego, towarzyszą słuszne intencje. Abstrahując jednak od tego waloru, proponowane zmiany prawne mogą rodzić wątpliwości co do ich zgodności z art. 31 ust. 3<sup>47</sup>, art. 47<sup>48</sup>, art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Konstatacja taka wynika z dokonanej analizy istniejących poglądów wykształconych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Celem usunięcia tych wątpliwości zasadnym jest wystąpienie do projektodawców zmian o szczegółowe uzasadnienie ich ratio legis. Pożądane jest przede wszystkim przedłożenie takich analiz, które zawierałyby omówienie bieżącego stanu

---

<sup>46</sup> Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2019 r., poz. 1461).

<sup>47</sup> „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

<sup>48</sup> „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”

prawnego, porównanie tego stanu z założeniami projektu i wykazanie, jakie konkretne korzyści dla dobra wspólnego, jakim jest dobro publiczne, będą wynikać z ich wprowadzenia. Uzasadnienie projektowych zmian powinno wykazać, że reglamentacja w zakresie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony prywatności w odniesieniu do jednostki niebędącej funkcjonariuszem publicznym jest w demokratycznym państwie prawa konieczna (uzasadniona) ze względu na wartość nadrzędną, jaką jest interes publiczny. Uszczegółowienie konieczności wprowadzenia proponowanych zmian prawnych zwiększy szanse na ich pozostanie w obrocie prawnym, po ich uchwaleniu, w przypadku ewentualnego kwestionowania ich legalności. Jak wskazano bowiem w niniejszej opinii, pomimo nie budzącej wątpliwości istoty majątku osobistego współmałżonka, którego immanentną cechą jest odrębność jak również pomimo tego, że współmałżonek funkcjonariusza publicznego nie staje się osobą publiczną wskutek pełnienia funkcji publicznej przez współmałżonka, a zatem korzysta on z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony prywatności, to jednak nie można a priori - w imię interesu publicznego - wykluczyć ograniczenia praw takiej osoby. Dowodzą tego poczynione w niniejszej opinii spostrzeżenia w odniesieniu do majątku osób pozostających we wspólnym pożyciu. Ze spostrzeżeń tych wnika m.in., że „Majątki osobiste są wyodrębnione w sensie prawnym, jednakże w ramach faktycznego funkcjonowania rodziny granice pomiędzy poszczególnymi masami majątkowymi zacierają się. Wszystkie masy majątkowe bez wątpienia służą bowiem dobru rodziny i stanowią jednolitą całość.”<sup>49</sup> Przedstawiciele doktryny wskazują też, że w normalnie funkcjonującej rodzinie często granice pomiędzy tymi majątkami ulegają faktycznemu zatarciu. Między masami majątkowymi zachodzi wiele związków, jak korzystanie czy dokonywanie nakładów i wydatków z majątku wspólnego na majątki osobiste lub z majątków osobistych na majątek wspólny. Faktyczne zacieranie się poszczególnych składników majątkowych pomiędzy osobami pozostającymi we wspólnym pożyciu zostało też dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny, który jednoznacznie uznał, że wspólne pożycie małżonków, a nawet - w przeważającej liczbie przypadków - pozostawanie we wspólności majątkowej, powoduje, że wszelkie dobra

---

<sup>49</sup> B. Kubica [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023, art. 33.

nabywane przez jednego z małżonków, uzyskiwane przez niego korzyści, wynagrodzenie za pracę stanowią o poprawie sytuacji materialnej obojga małżonków, są przeznaczone do wspólnego korzystania, nawet jeśli małżonkowie znieśli ustrój wspólności ustawowej. W konsekwencji, uzyskanie korzyści przez małżonka funkcjonariusza powinno być traktowane niemal tak samo, jak uzyskanie jej przez samego funkcjonariusza. Zaprezentowane poglądy dowodzą jednoznacznie tego, że również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza się możliwości ingerencji w życie prywatne także osoby niebędącej funkcjonariuszem publicznym. Prywatność może być w pewnych sytuacjach przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należyłą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją, gdyż mamy w tym zakresie do czynienia z dobrami równorzędnymi. Konkludując uznać zatem należy, że merytoryczne uzasadnienie konieczności wprowadzenia zmian dowodzące istnienia racji przemawiających za ingerencją w prywatność współmałżonka funkcjonariusza publicznego jest konieczne.

2. Mając na względzie konstytucyjnie chronią prywatność osób nieposiadających statusu funkcjonariusza publicznego wydaje się, że w przypadku ewentualnego wprowadzenia obowiązku składania oświadczenia majątkowego przez współmałżonka funkcjonariusza publicznego, oświadczenie takie powinno być wyłączone z zasady jawności, w tym przede wszystkim z obowiązku jego udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej. Prawna dopuszczalność ingerowania w konstytucyjną ochronę prawa do prywatności takiej osoby może być dokonana jedynie w niezbędnym zakresie, a zakres ten ma wyznaczać cel przyświecający tej ingerencji. Skoro celem tym ma być przede wszystkim ochrona interesu publicznego, a także zapobieganie ewentualnym próbom ukrywania majątku przez funkcjonariusza publicznego, to wydaje się, że samo stworzenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego dotyczącego majątku osobistego przez współmałżonka funkcjonariusza publicznego jest wystarczające, a zatem nie musi mu towarzyszyć jego ujawnienie. Oświadczenie to ma być bowiem elementem wspomagającym kontrolę wykonywania funkcji publicznej przez funkcjonariusza publicznego z perspektywy tzw. przepisów antykorupcyjnych.

3. Propozycja 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 jest rozwiązaniem nowym, nienawiązującym do żadnego z istniejących aktualnie wariantów. Nie ulega wątpliwości to, że wprowadzenie takiego obowiązku istotnie rozszerzyłoby katalog podmiotowy osób podlegających pod tzw. regulacje antykorupcyjne. Rozwiązanie to oznaczałoby objęcie obowiązkiem składania oświadczenia majątkowego także osób spoza sektora publicznego tj. osób niezwiązanych z jednostkami samorządu terytorialnego względnie Skarbem Państwa. Taki stan rzeczy może prowadzić do zmniejszenia zainteresowania podmiotów reprezentujących sektor niepubliczny do uczestniczenia w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Niezależnie jednak od tego zastrzeżenia wydaje się, że eksponowana przez projektodawców zmian argumentacja uzasadniająca ich wprowadzenie powoduje, że proponowane zmiany zasługują na aprobatę.
4. Zasadnym jest wprowadzenie dziesięcioletniego okresu udostępniania informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych. Propozycja taka nawiązuje do dwóch kadencji osoby pełniącej funkcję Prezydenta RP oraz dwóch kadencji osób pełniących funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie takie jest adekwatne także w odniesieniu członków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku pozostałych funkcjonariuszy publicznych objętych zakresem proponowanych zmian wynikających z druku nr 155 i 156 okres ten może wynosić 8 lat (względnie również 10 lat celem wprowadzenia jednolitego rozwiązania prawnego w odniesieniu do osób pełniących najważniejsze funkcje państwowe).