

Warszawa, dnia 28 lutego 2023 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.1/2022

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 25 listopada 2021 r.

sygn. akt KP 2/19¹

I. Problem konstytucyjny

Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej złożonym w trybie kontroli prewencyjnej. Zaskarżone przepisy rozszerzają zakres oświadczeń majątkowych składanych przez osoby publiczne o informacje dotyczące sytuacji majątkowej małżonków, dzieci, dzieci małżonków, dzieci przysposobionych oraz osób we wspólnym pożyciu. Dane, po usunięciu imion i nazwisk osób najbliższych oraz danych adresowych, mają pozostawać jawne.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane regulacje są sprzeczne z prawem do ochrony życia prywatnego i nie spełniają wymogów testu proporcjonalności ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia dla rozszerzenia znaczenia pojęcia „osoby pełniące funkcję publiczną” na dzieci funkcjonariusza publicznego. Wnioskodawca zakwestionował także zgodność zaskarżonych przepisów z konstytucyjną zasadą ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa.

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona 2 grudnia 2021 r. w M.P. pod poz. 1110.

II. Wzorzec kontroli

Art. 47 (prawo do prywatności), art. 51 ust. 2 (autonomia informacyjna), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), oraz art. 18 Konstytucji RP (ochrona małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa).

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że

1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załącznik nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora,

2) art. 2 pkt 3 lit. b-f oraz h-j, pkt 4 i 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załącznik nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym,

3) art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załącznik nr 3 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła do Parlamentu Europejskiego wybranego w Rzeczypospolitej Polskiej,

4) art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z

2019 r. poz. 2399), oraz w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,

5) art. 5 pkt 1 lit. a–e oraz g, pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz załącznik nr 4 do tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,

6) art. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób wymienionych w pkt 1–3 i 5 sentencji

– są niezgodne z art. 18, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy te są nierozdzielnie związane z całą ustawą (cz. II sentencji).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu zauważył, że korzystanie z prawa do prywatności – czyli zbioru zasad i reguł odnoszących się do różnych sfer życia człowieka, których wspólnym mianownikiem jest życie w sposób układany według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej – może ulegać większemu ograniczeniu wobec osób pełniących funkcje publiczne i osób ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych. Ograniczenie tego prawa nie może jednak dotyczyć osób trzecich, nawet jeśli są one blisko spokrewnione albo spowinowaczone z osobą pełniącą funkcję publiczną.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że obowiązek ujawniania informacji dotyczących majątku i danych osobowych dzieci własnych, przysposobionych i dzieci małżonka osób pełniących funkcje publiczne jest bez wątpienia ingerencją w prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostki. Ingerencja ta nie spełnia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazał Trybunał, obowiązki przewidziane w zakwestionowanej ustawie nie służą osiągnięciu zakładanego celu, to jest nie wyeliminują podejrzeń wobec funkcjonariuszy publicznych odnośnie do źródeł pochodzenia uzyskanego przez nich majątku ani nie zwiększą transparentności życia publicznego, a więc są nieprzydatne. Dodatkowo

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w rzeczywistości może dochodzić do sytuacji, w której funkcjonariusz nie będzie miał możliwości złożenia zupełnego i zgodnego z prawdą oświadczenia majątkowego o stanie majątku dzieci. Funkcjonariusze publiczni nie mają bowiem narzędzi do weryfikacji prawdziwości i zupełności przekazanych przez ich dzieci informacji. Dzieci mogą również odmówić przekazania niezbędnych informacji, a funkcjonariusz nie będzie miał środków, aby wyegzekwować uzyskanie niezbędnych danych.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że ani art. 61 Konstytucji RP (dostęp do informacji publicznej) ani inne przepisy nie uzasadniają wprowadzanych zakwestionowanymi przepisami ograniczeń ochrony prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego. Ponadto zakwestionowane przepisy nie zachowują proporcji między ewentualnymi korzyściami z nich wynikającymi a dolegliwościami związanymi z ingerencją w prawa jednostki (proporcjonalność *sensu stricto*). Ujawnienie sytuacji majątkowej dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną narusza bowiem prywatność tych osób, a także ich cześć i dobre imię, przez co ingerencja jest nadmierna (i tym samym narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto*).

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że z art. 18 Konstytucji RP wynika ciężący na władzy publicznej obowiązek wspierania rodziny i zakaz wkraczania bez konieczności w sferę życia rodzinnego oraz nakaz podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, zwłaszcza więzi między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Organy władzy publicznej są zatem zobowiązane do unikania sytuacji zagrażających prywatności oraz do ochrony przed ingerencjami, które ograniczają, choćby pośrednio, więzi rodzinne zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym, podważając ich trwałość, a zatem i trwałość rodziny. Zakwestionowane przepisy nie spełniają tych wymogów, ponieważ konieczność ujawniania majątku dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osłabia więzi rodzinne, a wręcz może prowadzić do konfliktów wśród najbliższych.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Mimo iż nie zachodzi nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej, to związek taki zachodzi w płaszczyźnie aksjologicznej (merytorycznej), ponieważ, *primo*, wyrok Trybunału Konstytucyjnego

podważa *ratio legis* ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw oraz, *secundo*, nie sposób nie zauważyć, że analogiczne rozwiązania do niekonstytucyjnych ustawodawca przyjął w odniesieniu do małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Przepisy w tym zakresie nie zostały zaskarżone i w konsekwencji nie mogły podlegać kontroli, jednakże ich treść również wskazuje na niezgodność z Konstytucją RP.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją. Konsekwencją odmowy złożenia podpisu przez Prezydenta Rzeczypospolitej jest niedojście do skutku ustawy i zakończenie procesu legislacyjnego. Co za tym idzie, nie istnieje konieczność podejmowania działań legislacyjnych.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/