



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 listopada 2025 r.

Pozycja 109

WYROK

z dnia 18 listopada 2025 r.

Sygn. akt SK 101/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej, na rozprawie w dniu 18 listopada 2025 r., skargi konstytucyjnej W.M. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2025 r. poz. 499), rozumiany w ten sposób, że zakazuje pełnienia funkcji publicznej współmałżonkowi osoby posiadającej więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, gdy posiadanie wskazanych akcji lub udziałów jest objęte małżeńską wspólnością majątkową, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżąca wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393, ze zm.; dalej: ustawa, ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej), rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 4 pkt 5 ustawy, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) art. 4 pkt 5 ustawy, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Uchwałą Zarządu Powiatu C. z 29 sierpnia 2017 r., wydaną na podstawie art. 4 pkt 5 w związku z art. 5 ust. 2 i art. 2 pkt 6a ustawy, skarżąca została odwołana ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w C. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Skarżąca dopuściła się naruszenia ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej w ten sposób, że posiadała 90 udziałów stanowiących 90% kapitału zakładowego w spółce prawa handlowego, które wchodziły w skład ustawowej wspólności małżeńskiej. Udziały w spółce zostały nabyte z majątku wspólnego małżonków, a udziałowcem spółki jest wyłącznie mąż skarżący.

W wyroku z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt [...], Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Zdaniem WSA, pojęcie po-

siadania dotyczy stanu faktycznego, a nie kwestii natury właścicielskiej czy majątkowej. Gdyby celem ustawodawcy było nawiązanie do problematyki finansów, to cel ten wyraziłby wprost, stwierdzając, że wyłączona jest możliwość zajmowania określonych stanowisk lub pełnienia danych funkcji przez osobę, która jest właścicielem ponad 10% akcji lub udziałów spółek prawa handlowego. Skoro jednak ustawodawca nie odniósł się do materii własności, to w ocenie WSA, zabieg ten interpretować należy jako nawiązanie do uprawnień korporacyjnych powiązanych z posiadaniem udziałów lub akcji spółek. W związku z powyższym, zdaniem WSA, skarżąca nie naruszyła zakazów uregulowanych w art. 4 pkt 5 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), w wyroku z 30 września 2021 r., sygn. akt [...], uchylił zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę. NSA wskazał, że dokonując wykładni art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 6a ustawy, należy mieć na względzie *ratio legis* zakazu ustanowionego w art. 4 ustawy, którym jest „przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację tzw. konfliktu interesów, poddawane restryktywnej regulacji w wielu państwach zachodnich, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. Fakt materialnego zainteresowania wynikami gospodarczymi spółki może taki konflikt wywołać, nawet jeśli dana osoba nie posiada w tej spółce własnych udziałów czy akcji (...) «Z tych względów wprowadzenie przy interpretacji tego przepisu kryteriów ocennych oznaczałoby w praktyce, że wysocy funkcjonariusze publiczni zawsze mieliby możliwość powołania się na to, iż wyjątki od zasady (...) muszą być interpretowane restryktywnie» (Agnieszka Rzepecka-Gil: Komentarz do art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, pkt I.1.; Lex)”. NSA uznał, że zamiarem ustawodawcy było zapobieganie nieakceptowanym przez porządek prawny i sprzecznym z zasadami współżycia społecznego zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów, w związku z czym należy stosować cywilistyczną wykładnię art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 ustawy i powiązać ją z problematyką majątkowych stosunków małżeńskich. „Przyjęcie wyłącznie wykładni ww. przepisów nawiązującej do uprawnień korporacyjnych tworzy sytuację, która nie powinna być akceptowana w demokratycznym państwie prawa, gdzie osoba objęta ograniczeniami wynikającymi z przepisów ustawy (...), w zakresie posiadania udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego, w ramach wspólności majątkowej małżeńskiej jest właścicielem udziałów przedstawiających 90% kapitału zakładowego. Wykładnia taka prowadziłaby do akceptacji obejścia przez osoby pełniące funkcje publiczne zakazu wynikającego z art. 4 pkt 5 w zw. z art. 2 ustawy (...). *Ratio legis* zakazu ustanowionego w art. 4 pkt 5 w zw. z art. 2 (...) ustawy ma na celu wyeliminowani[e] osób pełniących funkcje publiczne z procesów decyzyjnych w obrocie gospodarczym do tego stopnia, by w ogóle pozbawić możliwości wykorzystania stanowiska publicznego do celów prywatnych” (wyrok NSA, sygn. akt [...]).

1.2. Skarżąca stwierdziła, że powiązanie art. 4 pkt 5 ustawy wyłącznie z cywilistycznym pojęciem własności stanowi naruszenie jej konstytucyjnych praw i wolności, wskazanych w *petitum* skargi.

Zdaniem skarżącej, „art. 4 pkt 5 ustawy (...) rozumiany w ten sposób, iż w czasie pełnienia funkcji publicznej małżonek osoby pełniący (...) [tę] funkcję nie może być posiadaczem więcej niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego narusza prawo własności oraz zasadę ochrony własności wyrażoną w Konstytucji RP, zasadę proporcjonalności – wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji – w myśl której wszelkie ograniczenia praw podmiotowych, mogą być stosowane wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tymczasem uniemożliwienie małżonkowi osoby pełniącej funkcję publiczną posiadania więcej niż 10% udziałów w spółkach prawa handlowego ogranicza w sposób nieuzasadniony, nieadekwatny i nieproporcjonalny gwarantowane konstytu-

cyjnie prawo własności, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, zasadę demokratycznego państwa prawnego – wyrażoną w art. 2 Konstytucji – oraz wywodzoną z niej zasadę rzetelnej legislacji, obejmując[ą] zasadę określoności prawa w sytuacji, w której brak jest wyrażonej dyspozycji ze strony ustawodawcy, co do objęcia dyspozycją przepisów małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną lub też składników majątku wspólnego małżonków”. Na poparcie argumentacji skarżąca przytoczyła orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95 (OTK ZU nr 2/1996, poz. 10; w sprawie zasady niepołączalności pełnienia mandatu radnego z zatrudnieniem w administracji tej samej gminy) oraz wyroki TK z: 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63; w sprawie konstytucyjności samorządowych uregulowań antykorupcyjnych) i 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19 (OTK ZU A/2022, poz. 6; w sprawie rozszerzenia zakresu oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy publicznych o informacje dotyczące sytuacji majątkowej osób najbliższych składającym oświadczenia).

W różnych częściach uzasadnienia skarżąca wskazała, że naruszenie zasady rzetelnej legislacji, obejmującej zasadę określoności prawa, polega na braku precyzyjnej regulacji art. 4 pkt 5 ustawy, umożliwiającej rekonstrukcję normy prawnej, wyrażającej sposób rozumienia przepisu przyjęty w wyroku NSA, a sprzeczny, zdaniem skarżącej, z zakresem przedmiotowym ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że art. 4 pkt 5 ustawy, rozumiany w sposób wskazany w skardze, narusza prawo własności skarżącej i jej małżonka. Podkreślono, że Konstytucja chroni prawo własności jako jeden z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej, dlatego ograniczenia w zakresie prawa własności mogą być wprowadzane wyłącznie w formie ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności. Zdaniem skarżącej, prawo własności współmałżonka zostało naruszone w istotny sposób. Przyjęte rozumienie przepisu jest, zdaniem skarżącej, nie do pogodzenia z tytułem i zakresem regulacji ustawy, która dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, a nie ich małżonków.

Zdaniem skarżącej, naruszenie zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji polega na tym, że „[b]rak jest logicznego uzasadnienia dla którego ustawa miałaby ograniczać możliwość prowadzenia działalności gospodarczej czy też posiadania udziałów w spółkach małżonkom osób pełniących funkcje publiczne. Co więcej w toku postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym skarżąca przedstawiła szereg dokumentów potwierdzających, że w przypadku sędziów, prokuratorów oraz innych osób wykonujących zawody w stosunku do których ustawodawca podjął decyzję o ograniczeniu ich prawa do prowadzenia działalności gospodarczej i posiadania udziałów w spółkach prawa handlowego również występuje wiele sytuacji, w których osoby te są właścicielami na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej więcej niż 10% akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, a posiadaczami tych akcji lub udziałów są ich współmałżonkowie. W tym zakresie doszło także do naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP tj. zasady równości i zakazu dyskryminacji”.

Skarżąca wskazała, że „sposób rozumienia przepisu (...) narusza także art. 22 Konstytucji (...) ograniczając prawo małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną do prowadzenia działalności gospodarczej czy też posiadania udziałów lub akcji w spółkach (...). Wskazać należy, iż ustawa dotyczy wyłącznie osób pełniących funkcję publiczne, a (...) [rozszerzenie] stosowania przepisów tej ustawy na małżonków nie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym”.

2. W piśmie z 28 września 2023 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny (dalej: PG), wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

PG wskazał, że skarżąca spełniła warunek dotyczący określenia, która z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji została naruszona. Skarżąca wskazała zasadę określoności prawa i rzetelnej legislacji, a ponadto powiązała art. 2 Konstytucji z przepisem określającym konstytucyjne prawo do własności i jej ochrony (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji). Dlatego PG uznał, że odwołanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw podmiotowych wynikających z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W związku z powyższym, zdaniem PG, art. 4 pkt 5 ustawy mógłby zostać poddany merytorycznej analizie „– przy zastosowaniu ugruntowanej w orzecznictwie trybunalskim zasady *falsa demonstratio non (...) [nocet]*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU seria A/2022, poz. 54 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane) – pod kątem zgodności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji RP”.

PG podkreślił, że skarżąca przedstawiła w znacznej mierze argumentację wskazującą na naruszenie prawa własności jej małżonka i swobody prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Tymczasem, zdaniem PG, skarżąca powinna wyjaśnić, w jaki sposób jej konstytucyjne prawa zostały naruszone. „Uzupełnienie tak istotnego braku skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny jest zaś – zgodnie z treścią (...) art. 67 ust. 1 i 2 (...) [u.o.t.p.TK] – niedopuszczalne, Trybunał wyszedłby bowiem poza zakres zaskarżenia wskazany w tej skardze”.

3. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w sprawie.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej podtrzymał argumentację zaprezentowaną w treści skargi. Nie stawili się pozostali uczestnicy postępowania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Przedmiot skargi.

1.1. Sposób rozumienia art. 4 pkt 5 ustawy.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie, że art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 499; dalej: ustawa; ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej), „rozumiany w ten sposób, że osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, jest niezgodny z:

- 1) art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następującą treść: „Art. 4. Osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą: (...) 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek”.

Przedmiotem skargi jest sposób rozumienia art. 4 pkt 5 ustawy, ukształtowany w wyroku NSA z 30 września 2021 r., sygn. akt [...] (dalej: wyrok NSA), stanowiącym ostateczne orzeczenie sądowe, w związku z którym wniesiono niniejszą skargę konstytucyjną.

NSA stwierdził, że posiadanie akcji lub udziałów w spółce przez osobę pełniącą funkcję publiczną obejmuje również posiadanie w ramach małżeńskiej wspólności ustawowej, w sytuacji, w której posiadaczem akcji lub udziałów spółki ujawnionym w Krajowym Rejestrze Sądowym jest współmałżonek osoby pełniącej funkcję publiczną. NSA w uzasadnieniu wyroku podniósł m.in., że literalna wykładnia art. 4 pkt 5 ustawy, umożliwiająca współmałżonkowi osoby pełniącej funkcję publiczną, połączonemu z nią ustawową wspólnością małżeńską, posiadanie więcej niż 10% akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego „prowadziłaby do akceptacji obejścia przez osoby pełniące funkcje publiczne zakazu wynikającego z art. 4 pkt 5 w zw. z art. 2 ustawy (...). *Ratio legis* zakazu ustanowionego w art. 4 pkt 5 w zw. z art. 2 (...) ustawy ma na celu wyeliminowanie osób pełniących funkcje publiczne z procesów decyzyjnych w obrocie gospodarczym do tego stopnia, by w ogóle pozbawić możliwości wykorzystania stanowiska publicznego do celów prywatnych”. Dlatego, zdaniem NSA, konieczne jest przeprowadzenie wykładni art. 4 pkt 5 ustawy skutkującej cywilistycznym rozumieniem pojęcia „posiadanie” i jego powiązaniem z regulacją ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm.), dotyczącą ustawowej wspólności małżeńskiej.

NSA wskazał w uzasadnieniu wyroku, że istotą sporu w rozstrzygniętej wówczas sprawie była ocena, czy w świetle zaskarżonego przepisu objęcie przez męża skarżącej 90 udziałów stanowiących 90% kapitału zakładowego spółki z o.o. „stanowi przeszkodę w piastowaniu przez skarżącą stanowiska”.

1.2. Zakres podmiotowy zaskarżonego przepisu i konsekwencja naruszenia zakazu z art. 4 pkt 5 ustawy.

Ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 1 ustawy). Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez różne kategorie urzędników wymienione w art. 2 ustawy.

Pierwszą kategorią są pracownicy urzędów państwowych zajmujący stanowiska kierownicze lub równorzędne płacowo oraz członkowie korpusu służby cywilnej (art. 2 pkt 1, 2, 2a i 2b ustawy).

Drugą grupę stanowią określone pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także Przewodniczący i Zastępcy Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (art. 2 pkt 3, 3a, 3b i 3c ustawy).

Trzecią kategorię tworzą wyżsi rangą pracownicy regionalnych izb obrachunkowych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych (art. 2 pkt 4 i 5 ustawy).

Zakazy wprowadzone ustawą o ograniczeniu działalności gospodarczej dotyczą również różnych kategorii funkcjonariuszy i pracowników w samorządzie terytorialnym każdego ze szczebli:

1) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami praw-

nymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 2 pkt 6 ustawy),

2) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osób zarządzających i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu starosty (art. 2 pkt 6a ustawy),

3) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa oraz członków zarządu związku metropolitalnego, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego (art. 2 pkt 6b i 6c ustawy).

Zgodnie z art. 2 pkt 6d ustawy, zakazy dotyczą również członków zarządu Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) oraz pracowników NBP zajmujących stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i ich zastępców oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy, natomiast art. 2 pkt 7 ustawy przesądza o objęciu jej regulacją pracowników banków państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika.

Ostatnią kategorią objętą regulacją ustawową są pracownicy przedsiębiorstw państwowych zajmujący stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego (art. 2 pkt 8 ustawy), osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu (art. 2 pkt 9 ustawy), a także pracownicy agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne (art. 2 pkt 10 ustawy).

W myśl art. 2 pkt 11 ustawy, regulacja ustaw szczególnych może decydować o stosowaniu zakazów ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej w stosunku do innych osób pełniących funkcje publiczne.

Zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy, osoby wymienione w art. 1 i art. 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których stanowią te przepisy, nie mogą posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek. Natomiast z art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że jeżeli zakazy, o których stanowi art. 4 ustawy, narusza osoba, o której mowa w art. 2 pkt 6-6c ustawy, właściwy organ odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę. Konsekwencje wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy dotyczą zatem różnych kategorii funkcjonariuszy i pracowników w samorządzie terytorialnym każdego ze szczebli, w tym – jak w przypadku skarżącej w niniejszej sprawie – mogą mieć zastosowanie w stosunku do dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej prowadzonej przez samorząd terytorialny na szczeblu powiatu.

1.3. Ewolucja przepisów ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, dostosowująca regulację prawną do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżona ustawa zastąpiła ustawę z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274; dalej: ustawa z 1992 r.).

Obecnie obowiązująca ustawa znacznie zaostrzyła zakres przedmiotowy ograniczeń, w porównaniu z regulacją poprzednią. Taki był jej cel. Zaostrzenia zakazów idą w dwóch kierunkach: po pierwsze, ustawodawca rozciągnął zakazy na nowe, dotąd nimi nieobjęte stany faktyczne, po drugie, ustawodawca zrezygnował z kryteriów ocennych, które pozwalały relatywizować zakaz odpowiednio do konkretnych okoliczności.

Wcześniej w uchwale z 2 czerwca 1993 r., sygn. W 17/92 (OTK w 1993 r., poz. 44), Trybunał Konstytucyjny ustalił także powszechnie obowiązującą wykładnię ustawowego sformułowania „prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego”. Trybunał przyjął, że chodzi zarówno o odpłatne, jak i nieodpłatne wykorzystywanie mienia, w którego władanie osoba objęta zakazem weszła już po objęciu funkcji publicznej. Trybunał ustalił ponadto, że – w przypadku osób wchodzących w skład organu gminy – zakaz dotyczy działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego położonego na terenie tej gminy, w której organach osoba objęta zakazem pełni funkcję. Jednak nawet to rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie usunęło wszystkich wątpliwości, jakie w praktyce nasuwało interpretowanie ustawy. Problem, kto i kiedy miałby oceniać, czy posiadanie akcji w spółce lub prowadzenie działalności gospodarczej przez członka zarządu budzi podejrzenia o jego stronnictwość lub interesowność, w ogóle nie doczekał się interpretacji, ani sądowej, ani doktrynalnej. Milczenie orzecznictwa nie wynikało jednak, jak należy sądzić, z braku przypadków naruszenia zakazu, lecz raczej z faktu, że dawna ustawa nie przewidywała żadnych procedur do przeprowadzenia oceny, czy w konkretnej sytuacji zachodzi podejrzenie o stronnictwość lub interesowność. Rezygnacja przez ustawodawcę ze sformułowań relatywizujących eliminuje sygnalizowane wątpliwości. W rezultacie zastosowanych zmian ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej uzyskały charakter bezwzględny; nie można ich poddać interpretacji mniej lub bardziej korzystnej dla zainteresowanego. Niewątpliwie wpływa to na dalsze ich zaostrzenie (zob. wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101).

Z kolei w uchwale z 13 kwietnia 1994 r., sygn. W 2/94 (OTK w 1994 r., poz. 21) Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni przepisów ustawy z 1992 r., wskazał, że zakazy objęte jej treścią, mają *ratio legis* w postaci przeciwdziałania sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. „Chodzi tu zwłaszcza o sytuację tzw. konfliktu interesów, poddawane restryktywnej regulacji w wielu państwach zachodnich, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. Fakt materialnego zainteresowania wynikami gospodarczymi spółki może taki konflikt wywołać, nawet jeśli dana osoba nie posiada w tej spółce własnych udziałów czy akcji. Wynagradzanie osób pełniących funkcje w organach spółki nie pozostaje bowiem bez związku z zyskami osiąganymi przez tą spółkę. Z kolei, na osiągnięcie zysków przez spółkę wpływają warunki jej funkcjonowania nie tylko w gminie, gdzie ma ona siedzibę, ale także na wszystkich tych terenach, gdzie spółka ta prowadzi działalność gospodarczą, a więc które obejmuje rzeczywistym zakresem swego działania. Na wszystkich tych terenach organom samorządu lokalnego przysługują rozległe kompetencje, a sposób wykonywania tych kompetencji może ułatwiać bądź utrudniać działalność poszczególnym spółkom” (uchwała TK, sygn. W 2/94).

Wprowadzenie obowiązującej ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej stanowiło zatem po części odpowiedź ustawodawcy na wykładnię ustawy z 1992 r. dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny w ramach jego ówczesnej kompetencji, w postaci ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

2. Dopuszczalność orzekania.

Trybunał przypomniał, że na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontrolowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obli-

gatoryjnym umorzeniem postępowania w całości lub w części (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 7 maja 2025 r., sygn. SK 68/21, OTK ZU A/2025, poz. 48).

Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2.1. Dopuszczalny zakres przedmiotowy kontroli.

W *petitum* skargi wskazano jako jej przedmiot art. 4 pkt 5 ustawy „rozumiany w ten sposób, że osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”.

Skarżąca w uzasadnieniu doprecyzowała wskazany w *petitum* przedmiot skargi, podnosząc, że z treści wyroku NSA wynika, iż „w procesie interpretacji przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności [NSA] doszedł do wniosku, iż przepis art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wyklucza możliwość posiadania przez małżonka więcej niż 10% udziałów w spółce prawa handlowego, jeżeli udziały te objęte są wspólnością ustawową małżeńską”.

Niemniej z całości uzasadnienia skargi wynika, że istotą sprawy, a tym samym podstawowym problemem konstytucyjnym w niej przedstawionym, jest odwołanie ze stanowiska osoby pełniącej funkcję publiczną w konsekwencji posiadania przez jej współmałżonka więcej niż 10% akcji w spółce akcyjnej lub udziałów w spółce z o.o., przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego. Utrata stanowiska jest jedyną konsekwencją prawną naruszenia zakazu uregulowanego w zaskarżonym przepisie ustawy, który nie ingeruje bezpośrednio w prawo własności ani w prawo posiadania akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych.

W dotychczasowym orzecznictwie „Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że ochrona konstytucyjnych wolności i praw skarżącego musi mieć charakter aktualny i rzeczywisty. Wymagane jest więc wykazanie, że naruszenie ma charakter aktualny, a nie potencjalny – konieczne jest zatem istnienie aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi (por. postanowienia TK z: 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83; 20 czerwca 2011 r., sygn. SK 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 47; 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 19 października 2023 r., sygn. SK 4/21, OTK ZU A/2024, poz. 2)” – postanowienie TK z 26 listopada 2024 r., sygn. SK 86/22, OTK ZU A/2025, poz. 3.

Skarżąca wniosła skargę konstytucyjną, mając aktualny i rzeczywisty interes prawny w postaci uzyskania możliwości kontynuacji sporu prawnego o przywrócenie na zajmowane wcześniej stanowisko lub uzyskanie stosownego odszkodowania w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia Trybunału.

W związku z powyższym Trybunał, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zbadał konstytucyjność art. 4 pkt 5 ustawy, rozumianego w ten sposób, że zakazuje pełnienia funkcji publicznej współmałżonkowi osoby posiadającej więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, gdy posiadanie wskazanych akcji lub udziałów jest objęte małżeńską wspólnością majątkową. Zrekonstruowany powyżej sposób rozumienia zaskarżonego przepisu w pełniejszy sposób oddaje intencje skarżącej wyrażone w uzasadnieniu skargi.

Ponadto, Trybunał nie dostrzegł zasadności umorzenia postępowania ze względu na brak jednolitego orzecznictwa sądowego poświęconego art. 4 pkt 5 ustawy (zob. wyrok WSA w Warszawie z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1735/17, Lex nr 2532967; wyrok NSA z 30 września 2021 r., sygn. akt III OSK 419/21, Lex nr 3318522; wyrok SN z 20 maja

1999 r., sygn. akt I CKN 1146/97, OSNC nr 12/1999, poz. 209 i uchwała SN z 7 lipca 2016 r., sygn. akt III CZP 32/16, OSNC nr 5/2017, poz. 57). Instytucja skargi konstytucyjnej jest immanentnie związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. Umorzenie postępowania z powodu niejedności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcjonalną. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu (podobnie w wyrokach TK z: 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48 i 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46).

2.2. Dopuszczalny zakres wzorców kontroli.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie wyroku jest niedopuszczalne.

2.2.1. Wzorce drugiego punktu *petitum* skargi (art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji).

Skarżąca wniosła, w drugim punkcie *petitum* skargi, o stwierdzenie, że art. 4 pkt 5 ustawy, rozumiany w sposób wskazany w skardze, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał w wyroku o sygn. K 30/98 orzekł m.in., iż art. 4 pkt 5 ustawy jest w całości zgodny z art. 32 Konstytucji. Ponowną kontrolę zgodności art. 4 pkt 5 ustawy z art. 32 Konstytucji, w jakimkolwiek zakresie lub rozumieniu, wyklucza zasada *ne bis in idem*, ze względu na identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów (zob. przykładowo postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 88, 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169).

Niezależnie od powyższego Trybunał zwrócił uwagę, że art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną (zob. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2 oraz 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU A/2022, poz. 8).

Skarżąca nie powiązała art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji z jej prawem podmiotowym do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji).

Skarżąca nie przedstawiła również argumentacji przemawiającej na rzecz niezgodności art. 4 pkt 5 ustawy z art. 2 Konstytucji jako samodzielnym wzorcem kontroli. Zatem wykluczenie kontroli art. 4 pkt 5 ustawy z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji skutkuje niedopuszczalnością kontroli zgodności przepisu ustawy z art. 2 Konstytucji, przytoczonym w drugim punkcie *petitum* skargi wyłącznie jako związkowy wzorzec kontroli.

Z powyższych powodów postępowanie w części dotyczącej kontroli zgodności art. 4 pkt 5 ustawy z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, w związku z niedopuszczalnością wydania wyroku.

2.2.2. Wzorce trzeciego punktu *petitum* skargi (art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji).

Skarżąca wniosła, w trzecim punkcie *petitum* skargi, o stwierdzenie, że art. 4 pkt 5 ustawy, rozumiany w sposób wskazany w skardze, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał dostrzegł nieadekwatność wzorca kontroli z art. 22 Konstytucji, stanowiącego, że „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Posiadanie akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego nie oznacza samo w sobie prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne reguluje art. 4 pkt 6 ustawy, a nie art. 4 pkt 5 ustawy, stanowiący przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Wyrażona w art. 22 Konstytucji zasada swobody działalności gospodarczej nie może zatem stanowić kryterium kontroli przepisu ustawy ograniczającego posiadanie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego (zob. wyrok TK o sygn. K 30/98, w którym Trybunał orzekł, że art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy jest zgodny z art. 22 Konstytucji).

Art. 22 Konstytucji jest w tym wypadku wzorcem nieadekwatnym, błędnie powiązanym przez skarżącą z art. 4 pkt 5 ustawy.

Z kolei pozostałe przepisy wskazane związkowo w trzecim punkcie *petitum* skargi, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, nie mogą w tym wypadku stanowić samodzielnych wzorców kontroli. Skarżąca powiązała je z art. 22 Konstytucji, nie przedstawiając innej argumentacji uzasadniającej niezgodność art. 4 pkt 5 ustawy z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji lub art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych powodów postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, w związku z niedopuszczalnością wydania wyroku.

2.2.3. Wzorce pierwszego punktu *petitum* skargi (art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skarżąca wniosła w pierwszym punkcie *petitum* skargi o zbadanie jej przedmiotu z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, „[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Przepis ten został wskazany jako drugi, obok art. 64 ust. 1 Konstytucji, samodzielny wzorzec kontroli.

Natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji został wskazany związkowo, dopiero po art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), stanowiącym pierwszy związkowy wzorzec kontroli.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „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”.

Z pierwszego punktu *petitum* skargi nie wynika w sposób logiczny wzajemne powiązanie wskazanych wzorców kontroli. W szczególności nie jest jasny związek zachodzący między art. 64 ust. 1 a art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz kwestia, czy wzorce wskazane związkowo (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) powiązано tylko z art. 64 ust. 3 Konstytucji, czy również z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości wymagało analizy uzasadnienia skargi.

Po pierwsze, Trybunał dostrzegł, że w uzasadnieniu skargi zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa własności z art. 64 ust. 1 Konstytucji połączono przede wszystkim z naruszeniem zasady proporcjonalności i zakazu naruszania istoty wolności i praw, wyrażonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca podniosła, że „w myśl (...) [tej zasady] wszelkie ograniczenia praw podmiotowych, mogą być stosowane wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tymczasem uniemożliwienie małżonkowi

osoby pełniącej funkcję publiczną posiadania więcej niż 10% udziałów w spółkach prawa handlowego ogranicza w sposób nieuzasadniony, nieadekwatny i nieproporcjonalny gwarantowane konstytucyjnie prawo własności”. W rozważaniach tych skarżąca pozostawiła na marginesie gwarancje wynikające z art. 64 ust. 3 Konstytucji, jednoznacznie wskazując w niniejszej sprawie związek między art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi wskazano zatem, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK, że w przypadku zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w związku z ograniczaniem w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa własności art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (zob. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78 i 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87).

Po drugie, Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do wskazanego związkowo art. 2 Konstytucji, skarżąca powiązała w uzasadnieniu skargi naruszenie prawa własności, zagrożonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji, z naruszeniem wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady rzetelnej legislacji, obejmującej zasadę określoności prawa.

Skarżąca uzasadniła ten zarzut, m.in. krytykując wyrok NSA, podnosząc, że art. 4 pkt 5 ustawy nie odpowiada standardom zasady określoności prawa, ponieważ umożliwia rozbieżne rezultaty wykładni wskazanego przepisu ustawy, co podważa, zdaniem skarżącej, konstytucyjne nakazy jasności i precyzyjności tekstu prawnego, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Analiza orzecznictwa wskazanego w skardze konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że możliwe są dwa sposoby interpretacji art. 4 pkt 5 ustawy. Po pierwsze, możliwa i uznawana przez część sądów jest wykładnia literalna. Po drugie, część sądów wiąże wykładnię zaskarżonego przepisu z majątkową wspólnością małżeńską.

Mimo że w Krajowym Rejestrze Sądowym ujawniany jest wyłącznie posiadacz akcji lub udziałów, w niektórych orzeczeniach sądy traktują jako ich współwłaściciela współmałżonka.

Istnienie w orzecznictwie sądowym dwóch sposobów rozumienia zaskarżonego przepisu przesądza, zdaniem skarżącej, o niezgodności zaskarżonego przepisu ustawy ze związkowym wzorcem kontroli wynikającym z art. 2 Konstytucji.

W kontekście rozbieżności ujęcia wzorców w pierwszym punkcie *petitum* skargi i w jej uzasadnieniu, a także w związku z dokonaną w części III pkt 2.1 niniejszego uzasadnienia rekonstrukcją problemu konstytucyjnego, opartego na aktualnym i rzeczywistym interesie skarżącej, Trybunał przypomniał, że z zasady *falsa demonstratio non nocet* wynika, iż z racji istotności toczących się przed nim spraw, Trybunał może ją zastosować w celu niwelowanie nadmiernego aspektu formalnego w trakcie rozstrzygania sprawy, także w odniesieniu do rekonstrukcji wzorców kontroli oraz interpretacji sposobu uzasadnienia niezgodności przedmiotu kontroli z konstytucyjnymi wolnościami lub prawami skarżącego (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2024 r., sygn. K 23/23, OTK ZU A/2024, poz. 15 oraz postanowienia TK z: 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU A/2022, poz. 54 i 19 października 2021 r., sygn. SK 72/20, OTK ZU A/2021, poz. 55).

W związku z powyższym, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał poddał kontroli art. 4 pkt 5 ustawy, rozumiany, jak wskazano powyżej, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku art. 64 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreślił, że konstrukcja uzasadnienia rozpoznanej skargi wymaga interpretacji i poszukiwania argumentów w różnych jego częściach, niemniej zasada *falsa demonstratio non nocet* pozwala zrozumieć uzasadnienie skargi konstytucyjnej w sposób oddający powyższe ujęcie wzorców, a istotność materii poddanej kontroli w skardze konstytucyjnej uza-

sadnia zastosowanie wskazanej zasady procesowej w celu usunięciu niedoskonałości formalnych skargi.

Ponadto, Trybunał dostrzegł, że skarżąca skierowała zasadniczą część argumentacji uzasadniającej niezgodność przedmiotu kontroli z wzorcami konstytucyjnymi przeciwko zachodzącemu jej zdaniem naruszeniu prawa własności współmałżonka a nie przysługującego skarżącej osobiście i bezpośrednio prawu podmiotowemu z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W tym kontekście Trybunał podkreślił, że w niniejszej sprawie posiadanie akcji lub udziałów w spółce wiąże się z posiadaniem tytułu współwłasności spółki. W przypadku małżeńskiej wspólności majątkowej ograniczenie własności i praw majątkowych jednego ze współmałżonków dotyka w równym stopniu także drugiego z nich. Z tej perspektywy umorzenie postępowania z powodu skoncentrowania argumentacji skarżącej na naruszeniu praw podmiotowych małżonka nie jest właściwe i opierałoby się wyłącznie na podejściu skrajnie formalistycznym.

Nie sposób uznać, że posiadanie przez współmałżonka osoby pełniącej funkcję publiczną określonych składników majątku nie współkształtuje jej sytuacji majątkowej. Przeciwnie, w takiej sytuacji osoba pełniąca funkcję publiczną ma możliwość pobierania korzyści związanych z ustawową wspólnością małżeńską. Brak możliwości posiadania określonej ilości akcji lub udziałów w spółce przez współmałżonka jest zatem w takim wypadku ograniczeniem w zakresie korzystania z prawa podmiotowego osoby pełniącej funkcję publiczną zagwarantowanego w art. 64 ust. 1 Konstytucji, co skarżąca wykazała. Wprawdzie, jak już Trybunał podkreślił, sposób argumentacji skarżącej wymaga interpretacji i poszukiwania argumentów w różnych częściach uzasadnienia, niemniej wskazana zasada *falsa demonstratio non nocet* pozwala zrozumieć uzasadnienie skargi konstytucyjnej w zaprezentowany powyżej sposób. Zwłaszcza że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie jest ściśle powiązany z aktualnym i rzeczywistym interesem skarżącej i sprowadza się do skutków posiadania przez współmałżonka zbyt dużej ilości udziałów lub akcji w spółce kapitałowej, w postaci zakazu pełnienia przez skarżącą funkcji publicznej.

W związku z powyższym Trybunał poddał kontroli art. 4 pkt 5 ustawy, rozumiany w sposób zrekonstruowany w oparciu o uzasadnienie skargi, ze wskazanymi wyżej wzorcami kontroli.

3. Wzorce kontroli w świetle wybranych orzeczeń Trybunału.

3.1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona prawa własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego i nie oznacza zupełnego braku możliwości ingerencji państwa w ich treść (por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 22 lipca 2021 r., sygn. SK 82/19, OTK ZU A/2021, poz. 45). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – w niektórych wypadkach – celową, oczywiście z zachowaniem ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok TK o sygn. SK 82/19). W wypadku prawa własności ramy te określone są przez art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wymienione kryteria nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz określenia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 i wyrok TK o sygn. SK 82/19).

Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału. Stosownie do tej zasady ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności), 2) regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, któremu służy (kryterium konieczności), 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (kryterium proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (zob. np. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78 i 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21, OTK ZU A/2023, poz. 1).

Trybunał wskazywał, że w sytuacji, w której zakres ograniczeń prawa własności lub innego prawa majątkowego przybierze taki rozmiar, iż – niwecząc podstawowe składniki tegoż prawa – wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności lub innego prawa majątkowego, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności lub inne prawo majątkowe musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa, konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (por.: uchwałę pełnego składu TK z 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 17; wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok TK z 17 kwietnia 2024 r., sygn. SK 123/20, OTK ZU A/2024, poz. 44).

3.2. Ze wskazanego jako wzorzec związkowy art. 2 Konstytucji wywiedziono zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta – zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli – jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli należy postrzegać jako „zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania” (wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157).

Trybunał zwracał również uwagę, że: „[z]asada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; zob. także wyrok TK z 12 grudnia 2023 r., sygn. SK 110/20, OTK ZU A/2024, poz. 7).

Trybunał uznawał, że z zasady tej wyprowadza się kolejną zasadę – przyzwoitej legislacji, jako tzw. zasadę trzeciego stopnia. Może być ona samodzielnym lub związkowym wzorcem kontroli (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU

nr 6/A/2003, poz. 50; 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37 oraz 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, OTK ZU A/2020, poz. 69).

Przedstawione tezy z orzecznictwa Trybunału stanowią punkt odniesienia dla dalszych rozważań.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami konstytucyjnymi.

4.1. Skarżąca sformułowała zarzut, zgodnie z którym art. 4 pkt 5 ustawy narusza konstytucyjne prawo do własności w ten sposób, że posiadanie przez współmałżonka osoby pełniącej funkcję publiczną więcej niż 10% akcji w spółce akcyjnej lub udziałów przekraczających 10% kapitału zakładowego w spółce z o.o., w sytuacji, gdy są one objęte ustawową wspólnością małżeńską, skutkuje aktualizacją zakazu pełnienia funkcji publicznej, a tym samym koniecznością odwołania osoby pełniącej funkcję publiczną lub obligatoryjnym rozwiązaniem jej stosunku pracy.

Trybunał stwierdził, że wskazany w zaskarżonym przepisie zakaz posiadania nie skutkuje utratą prawa własności lub innego prawa majątkowego, tylko wywołuje negatywne konsekwencje w innej sferze aktywności osoby fizycznej. Zatem z pewnością zaskarżona regulacja nie narusza istoty prawa własności. W żadnym wypadku nie można uznać, że niweczy podstawowe składniki prawa własności lub przekształca prawo własności w jego pozór (por. wyrok TK, sygn. SK 123/20). Przedmiot kontroli nie narusza zatem art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ustawowe ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie może naruszać istoty każdego z nich. Tym samym zaskarżony przepis nie narusza również zakazu uregulowanego w art. 64 ust. 3 Konstytucji, stanowiącego konkretyzację wskazanego aspektu art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji w odniesieniu do prawa własności.

Zgodnie z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności, ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw musi wypełniać kryterium przydatności, kryterium konieczności i kryterium proporcjonalności *sensu stricto* (por. zamiast wielu wyrok TK, sygn. SK 66/21).

Zaskarżony przepis ma na celu przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o tzw. konflikt interesów. Zainteresowanie wynikami gospodarczymi spółki może taki konflikt wywołać. Na osiąganie zysków przez spółkę wpływają warunki jej funkcjonowania na określonym terenie, w tym na obszarze konkretnego powiatu. Organom samorządu lokalnego przysługują rozległe kompetencje, a sposób wykonywania tych kompetencji może ułatwiać bądź utrudniać działalność poszczególnym spółkom (por. uchwała TK, sygn. W 2/94). Posiadanie przez współmałżonka osoby publicznej objętych współwłasnością ustawową małżeńską znacznych ilości akcji lub udziałów w określonej spółce kapitałowej może skutkować konfliktem interesów przez uzasadnione zainteresowanie osoby pełniącej funkcję publiczną materialnymi wynikami takiej spółki. Wyeliminowanie wskazanej sytuacji przez art. 4 pkt 5 ustawy w sposób skuteczny realizuje cel w postaci przeciwdziałania sytuacjom i uwikłaniom, które mogą potencjalnie stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. Z perspektywy wskazanego celu jest również rozwiązaniem koniecznym, bez którego realizacja celu ustawy nie byłaby możliwa. Zatem, przedmiot kontroli wypełnia przesłanki zgodności z kryterium przydatności i konieczności jako częściami składowymi zasady proporcjonalności uregulowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Korzyści zaskarżonego przepisu dla przejrzystości działalności gospodarczej i porządku publicznego są bezsporne. Trybunał zbadał jednak, czy wynikające z art. 4 pkt 5 ustawy ciężary nakładane na osobę wykonującą funkcję publiczną nie są nadmierne.

Trybunał zważył, że przedmiot kontroli nie nakazuje sprzedania wskazanych składników majątkowych oraz nie zakazuje ich objęcia w sposób skuteczny przez osobę pełniącą funkcję publiczną ani przez jej współmałżonka. Do osoby sprawującej funkcję publiczną posiadającej akcje lub udziału należy wybór między ich sprzedażą, rezygnacją z zajmowanego stanowiska lub wcześniejszym przeprowadzeniem rozdzielnosci majątkowej. Ich objęcie i dysponowanie nimi przez wskazane osoby jest jednak – w świetle art. 4 pkt 5 ustawy – prawnie skuteczne.

Osoby pełniące funkcje publiczne oraz w przypadku objęcia wspólnością małżeńską – także ich współmałżonkowie mogą posiadać akcje i udziały w spółkach prawa handlowego, natomiast ich ilość nie może przekraczać 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek. Mimo wykonywania funkcji publicznej, osoby wskazane w art. 1 i art. 2 ustawy mogą zatem posiadać zarówno akcje, jak i udziały w spółkach, a przepisy ustawy nie ograniczają liczby takich spółek. Mogą również w porozumieniu ze współmałżonkiem zdecydować o rozdzielnosci majątkowej, co umożliwi współmałżonkowi posiadanie większej ilości akcji lub udziałów w spółce, a osobie sprawującej funkcję publiczną – dalsze jej wykonywanie.

Przepis zabraniający posiadania określonej ilości akcji lub udziałów w spółce niewątpliwie ogranicza zakres korzystania z konstytucyjnego prawa własności i prawa posiadania osoby sprawującej funkcję publiczną, wskazanej w art. 4 pkt 5 ustawy. Jednak nie sposób uznać, że wprowadzone ograniczenie jest nadmierne i nieproporcjonalne w stosunku do celu, jaki realizuje zaskarżony przepis.

Art. 4 pkt 5 ustawy, w rozumieniu wskazanym w sentencji niniejszego wyroku, jest zatem zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Skutkiem orzeczenia o zgodności art. 4 pkt 5 ustawy z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 jest oczywista konkluzja, że przedmiot kontroli nie narusza powołanego związkowo wzorca kontroli – art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady przyzwoitej legislacji. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji został bowiem podniesiony wyłącznie w związku z zarzutem naruszenia prawa własności i nie funkcjonuje samodzielnie.

Ponadto, Trybunał raz jeszcze przypomniał, że występujące w praktyce trudności interpretacyjne, związane z wykładnią przepisu prawa, same w sobie nie świadczą o naruszeniu zasad prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, w tym zasady określoności przepisów prawa. Przyjęcie poglądu, że niezgodna z zasadami poprawnej legislacji jest norma prawna, przy której stosowaniu w praktyce występują wątpliwości interpretacyjne, prowadziłoby do nadmiernej kazuistyki obowiązującego prawa. Każdy akt prawny zawiera przepisy, w których występują pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Sprzyja to uelastycznieniu porządku prawnego i umożliwia organom stosującym prawo uwzględnienie wielości okoliczności faktycznych. Wobec tego pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności lub nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające. W konsekwencji nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają jego derogację. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23

i 15 lutego 2023 r., sygn. SK 71/20, OTK ZU A/2023, poz. 29). W niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi.

Trybunał podkreślił, że każdy przepis prawa, w tym stanowiący przedmiot kontroli w niniejszej sprawie art. 4 pkt 5 ustawy, wymaga wykładni przed jego zastosowaniem, a wynikająca z samej istoty prawa konieczność jej przeprowadzenia i potencjalnie różne rezultaty procesu interpretacji przepisu nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla podważenia domniemania zgodności przepisu prawa z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji nakazującą jasność i przejrzystość tekstu prawnego.

4.3. Na zakończenie Trybunał raz jeszcze podkreślił, że zaskarżony przepis jest umiejscowiony w ustawie regulującej ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Niemniej problemem konstytucyjnym w sprawie zakończonej niniejszym wyrokiem nie było ograniczenie swobody działalności gospodarczej ani pozbawienie jednostki prawa własności, tylko zagadnienie łączenia posiadania akcji lub udziałów w spółce kapitałowej z pełnieniem funkcji publicznej. Zaskarżony art. 4 pkt 5 ustawy zakazuje pełnienia takiej funkcji również współmałżonkowi osoby posiadającej więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, gdy posiadanie wskazanych akcji lub udziałów jest objęte małżeńską wspólnością ustawową. Przeprowadzenie rozdzielenia majątkowej przed objęciem funkcji publicznej chroni osoby objęte regulacją ustawy przed odwołaniem ze stanowiska lub rozwiązaniem stosunku pracy, jako konsekwencją zakazu uregulowanego w przepisie poddanym kontroli przez Trybunał. Niezależnie natomiast od powyższego, łączenie pełnienia funkcji publicznej z posiadaniem akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego w ilości przekraczającej regulację art. 4 pkt 5 ustawy nie skutkuje naruszeniem prawa własności i w ogóle nie wywołuje w tej sferze żadnych skutków. Właściciel akcji lub udziałów zachowuje wszelkie prawa wynikające z faktu ich posiadania, a ustawodawca w żaden sposób w to nie ingeruje. Zaskarżony przepis nie narusza prawa własności, czemu Trybunał dał wyraz w sentencji i uzasadnieniu niniejszego wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.