



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 stycznia 2022 r.

Pozycja 6

WYROK

z dnia 25 listopada 2021 r.

Sygn. akt Kp 2/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina
Wojciech Sych – sprawozdawca
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 listopada 2021 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1)
 - a) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, zmieniającego art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799),
 - b) art. 1 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego załącznik do ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a (załącznik nr 1 do ustawy z 11 września 2019 r.)
 - w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora,
- 2)
 - a) art. 2 pkt 3 lit. b, e, h oraz i ustawy z 11 września 2019 r., dodającego w art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 grudnia 2021 r. w M. P. poz. 1110.

- działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393, ze zm.) ust. 1a, 3c, 3d, 6a, 6b i 8a-8c oraz art. 2 pkt 3 lit. c, d, f oraz j ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego w art. 10 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a ust. 3, 3a, 4, 5 i 9,
- b) art. 2 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego art. 13 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a,
 - c) art. 2 pkt 5 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego art. 14 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a,
 - d) art. 2 pkt 6 ustawy z 11 września 2019 r., dodającego załącznik do ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a (załącznik nr 2 do ustawy z 11 września 2019 r.)
 - w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym,
- 3)
- a) art. 3 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego art. 3a ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1925, ze zm.),
 - b) art. 3 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego załącznik do ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a (załącznik nr 3 do ustawy z 11 września 2019 r.)
 - w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła do Parlamentu Europejskiego wybranego w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) art. 4 ustawy z 11 września 2019 r., dodającego w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104, ze zm.) pkt 5a
 - w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a, oraz
 - w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- 5)
- a) art. 5 pkt 1 lit. a, e oraz g ustawy z 11 września 2019 r., dodającego w art. 14 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422) ust. 2a, 6a, 6b, 7a i 7b oraz art. 5 pkt 1 lit. b-d ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego w art. 14 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a ust. 3-6,
 - b) art. 5 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., dodającego w art. 15 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a ust. 3,
 - c) art. 5 pkt 3 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego w art. 38 ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a ust. 1,
 - d) art. 5 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., dodającego załącznik nr 4 do ustawy powołanej w punkcie 5 lit. a (załącznik nr 4 do ustawy z 11 września 2019 r.)
 - w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,

- 6) art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne wymienionych w punktach 1-5,
– z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji, a także z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz art. 18 Konstytucji,

o r z e k a:

I

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 lit. h-j, pkt 4 i pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 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 powołanej w punkcie 1 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 powołanej w punkcie 1 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 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 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 powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób wymienionych w punktach 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.

II

Przepisy wymienione w części I są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent), na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, wystąpił 18 października 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 11 września 2019 r.).

Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r., który zmienia art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799), oraz art. 1 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający załącznik do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora.

Przedmiotem kontroli Prezydent uczynił także art. 2 pkt 3 lit. b, e, h oraz i ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 10 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 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej) ust. 1a, 3c, 3d, 6a, 6b oraz 8a-8c, i art. 2 pkt 3 lit. c, d, f oraz j ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 3, 3a, 4, 5 oraz 9. Ponadto zakwestionował art. 2 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający art. 13 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, art. 2 pkt 5 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający art. 14 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oraz art. 2 pkt 6 ustawy z 11 września 2019 r., dodający załącznik do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (załącznik nr 2 do ustawy z 11 września 2019 r.) – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym.

Prezydent sformułował zarzuty niezgodności z Konstytucją także względem art. 3 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego art. 3a ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1925, ze zm.; dalej: ustawa o uposażeniu europosłów), oraz art. 3 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego załącznik do ustawy o uposażeniu europosłów (załącznik nr 3 do ustawy z 11 września 2019 r.) – w zakresie dotyczącym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła wybranego do Parlamentu Europejskiego.

Zakwestionowany został również art. 4 ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 2 w ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104, ze zm.; dalej: ustawa o CBA) pkt 5a:

a) w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oraz

b) w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent uczynił przedmiotem kontroli ponadto art. 5 pkt 1 lit. a, e oraz g ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 14 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej: ustawa o statusie sędziów TK) ust. 2a, 6a, 6b, 7a i 7b, oraz art. 5 pkt 1 lit. b-d ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający w art. 14 ustawy o statusie sędziów TK ust. 3-6, a także art. 5 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., dodający ust. 3 w art. 15 ustawy o statusie sędziów TK, art. 5 pkt 3 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający ust. 1 w art. 38 ustawy o statusie sędziów TK, oraz

art. 5 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., dodający załącznik nr 4 do ustawy o statusie sędziów TK (załącznik nr 4 do ustawy z 11 września 2019 r.) – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent zakwestionował także art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne wymienionych w punkcie 1-5 wniosku.

Wzorcami kontroli wszystkich zakwestionowanych regulacji Prezydent uczynił art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz art. 18 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu wniosku Prezydent wyjaśnił, że przedstawiona mu do podpisu przez Marszałka Sejmu ustawa z 11 września 2019 r. rozszerzyła zakres oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne o informacje dotyczące sytuacji majątkowej osób im najbliższych, tj. małżonka, dzieci własnych, dzieci małżonka, dzieci przysposobionych oraz osoby pozostającej we wspólnym pożyciu. Składane oświadczenia majątkowe, co do zasady, będą jawne, z wyjątkiem m.in. informacji o danych adresowych, miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację nieruchomości, a także danych osobowych osób najbliższych osoby składającej oświadczenie.

Ustawa z 11 września 2019 r. rozszerzyła także zakres podmiotowy osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, określony w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Prezydent podkreślił, że w pełni popiera cele, jakie w założeniu miała realizować ustawa z 11 września 2019 r.; w szczególności wyraził wsparcie dla wszelkich inicjatyw związanych z walką z korupcją oraz zapewnieniem jawności życia publicznego, jednakże, w ocenie Prezydenta, „[p]omimo że projektodawcy przyświecały godne uznania intencje, analiza aspektów konstytucyjnych wskazuje, że w niniejszej sprawie doszło do konfliktu konstytucyjnie chronionych wartości – prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, wyrażonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji, z prawem do ochrony prawnej życia prywatnego, uregulowanym w art. 47 Konstytucji, gwarantowanym w aspekcie ochrony danych osobowych przez art. 51 ust. 2 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 5). Prezydent zwrócił także uwagę na niespójność rozwiązań przyjętych w ustawie z 11 września 2019 r., dotyczących zakresu przedmiotowego oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych, ich odpowiedzialności za niezłożenie bądź złożenie nieprawdziwego lub niepełnego oświadczenia majątkowego, oraz poziomu ochrony zawartych w oświadczeniach majątkowych informacji o stanie majątkowym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, które budzą zastrzeżenia co do ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości.

1.2. Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji, Prezydent, powoławszy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa do prywatności gwarantowanego w art. 47 Konstytucji, wskazał, że informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych, w części dotyczącej majątku osobistego i majątku stanowiącego małżeńską wspólność majątkową dzieci własnych oraz dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, dostarczają wiedzy o istnieniu więzi między zobowiązanymi do składania oświadczeń majątkowych a członkami rodziny, a także o rodzaju tych relacji – związkach pokrewieństwa czy powinowactwa. Określone w załącznikach do ustawy z 11 września 2019 r. wzory oświadczeń o stanie majątkowym wymagają precyzyjnego wskazania charakteru tych relacji, podania imienia i nazwiska tej osoby (w przypadku kobiety również jej nazwi-

ska panińskiego), a także wskazania płci dziecka. Dostarczają ponadto szczegółowych informacji o stanie majątkowym oraz działalności zawodowej dzieci własnych, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobionych osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia. W ocenie Prezydenta, zobowiązanie przez ustawodawcę do ich ujawnienia stanowi ingerencję w prawo do prywatności, autonomię informacyjną oraz decyzyjną jednostek – zarówno osób zobligowanych do składania oświadczeń majątkowych, jak również ich dzieci (własnych oraz przysposobionych) i dzieci ich małżonków, a także małżonków tych dzieci – w zakresie, w jakim oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób zobligowanych do ich złożenia. Prezydent zwrócił uwagę, że możliwość zanonimizowania pewnego zakresu danych (m.in. danych osobowych czy danych adresowych) pozostaje bez wpływu na możliwość zidentyfikowania tych osób i naruszenia ich prawa do prywatności. Zdaniem Prezydenta, dane podlegające ujawnieniu, m.in. imię i nazwisko funkcjonariusza publicznego oraz informacje o istnieniu pokrewieństwa albo powinowactwa, a także wskazanie płci dziecka, będą wystarczające do zidentyfikowania tożsamości dziecka funkcjonariusza publicznego lub dziecka jego małżonka.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, Prezydent wskazał, że „zakwestionowane (...) przepisy nakładają na osoby obowiązane do złożenia oświadczenia, sankcjonowany karnie obowiązek, który może nie być możliwy do spełnienia ze względów niezależnych od woli składającego stosowne oświadczenie. Wątpliwe konstytucyjnie jest żądanie podania pełnych informacji o stanie majątkowym określonego kręgu osób, od osoby pełniącej funkcję publiczną, która nie jest ich dysponentem i ze względów niezależnych od siebie informacji takich może nie uzyskać od członków rodziny” (uzasadnienie wniosku, s. 14). W ocenie Prezydenta, obowiązek wynikający z zakwestionowanych przepisów narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącą pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jako wzorzec związkowy Prezydent powołał także art. 18 Konstytucji i wskazał, że „[n]ie mniej istotna, w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na osobisty charakter stosunków rodzinnych, jest ochrona bezpieczeństwa prawnego jednostki w sferze stosunków rodzinnych. Ochrona relacji rodzinnych ma umocowanie konstytucyjne a powinnością ustawodawcy z tym związaną jest obowiązek ograniczania ingerencji w sferę tych relacji” (uzasadnienie wniosku, s. 14).

Zakwestionowane przepisy, w ocenie Prezydenta, nie spełniają także testu proporcjonalności określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, wątpliwe jest ograniczenie prawa do prywatności dzieci funkcjonariuszy publicznych w sferze osobistej i ekonomicznej ze względu na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych w demokratycznym państwie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle orzecznictwa Trybunału osoby z rodziny osoby pełniącej funkcje publiczne nie stają się automatycznie pełniącymi – w rozumieniu Konstytucji – funkcje publiczne. Stąd brak uzasadnienia rozszerzenia znaczenia tego pojęcia na dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione funkcjonariusza publicznego. Prawo dostępu do informacji publicznej nie stanowi podstawy do ograniczenia ochrony prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego, a ustanowione ograniczenia prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, czci i dobrego imienia muszą mieć podstawę w innych normach lub wartościach konstytucyjnych, jednakże ustawodawca tych norm i wartości konstytucyjnych nie wskazał i – zdaniem Prezydenta – nie sposób je określić. Krąg podmiotów, o których informacje mają być składane i publikowane na podstawie ustawy z 11 września 2019 r., w zakresie, w jakim obejmuje dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym (a w niektórych przypadkach także małżonków tych dzieci), wykracza poza wskazane w art. 61 ust. 1 Konstytucji osoby pełniące funkcje publicz-

ne. Tylko ta ostatnia kategoria osób, ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, musi się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego. Nie ma natomiast normy konstytucyjnej, która uzasadniałaby nałożenie podobnego ciężaru na dzieci funkcjonariusza publicznego, dzieci jego małżonka oraz małżonków tych dzieci.

W ocenie Prezydenta, kwestionowane przepisy nie spełniają testu proporcjonalności także w zakresie zapewnienia osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów. Prezydent zwrócił uwagę, że „nie są [one] w stanie wyeliminować ewentualnych podejrzeń kierowanych w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i służyć potwierdzeniu, iż źródła pochodzenia uzyskanego przez te osoby majątku nie budzą wątpliwości (a wręcz mogą takie nieuzasadnione podejrzania i wątpliwości zrodzić), gdyż nie dotyczą one sytuacji osoby pełniącej funkcje publiczne, lecz sytuacji osób trzecich, choćby blisko spokrewnionych z osobą publiczną” (uzasadnienie wniosku, s. 17). Zdaniem Prezydenta, realizacji wskazanych przez ustawodawcę celów służą jasne, przejrzyste procedury zatrudniania na stanowiskach w organach władzy publicznej oraz prowadzenia działalności gospodarczej, zasada jawności danych dotyczących przedsiębiorców, a także ustawowe ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe oraz zasady składania przez te osoby oświadczeń majątkowych. Spełnienie postawionych celów jest zaś uzależnione od efektywnej kontroli tych oświadczeń przez upoważnione do tego podmioty i organy.

Wątpliwości Prezydenta budzi także, czy zachowana została proporcja między korzyściami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a dolegliwościami związanymi z ingerencją w prawa jednostki (proporcjonalność *sensu stricto*). W tym kontekście Prezydent zwrócił uwagę, że zaskarżone regulacje ingerują w więzi rodzinne, prowadząc do ich osłabienia. Konieczność podawania przez funkcjonariusza publicznego do powszechnej wiadomości informacji o zdarzeniach z życia dzieci własnych, przysposobionych lub dzieci małżonka czy małżonków tych dzieci, nie tylko narusza prawo do prywatności tych osób, lecz może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności gdy członkowie rodziny osoby pełniącej funkcje publiczne doszli do pewnych dóbr lub pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem.

1.3. W II części uzasadnienia wniosku Prezydent przedstawił argumenty za niezgodnością zakwestionowanych w *petitum* przepisów ustawy z 11 września 2019 r. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz art. 18 Konstytucji.

Zdaniem Prezydenta, grupa funkcjonariuszy publicznych, która została zobowiązana do składania oświadczeń o stanie majątkowym, stanowi krąg przynależących do tej samej klasy podmiotów podobnych, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, które powinny być traktowane równo. Cechą istotną, wyróżniającą te podmioty, jest pełnienie funkcji publicznej lub zajmowanie stanowiska publicznego, co – w opinii ustawodawcy – uzasadnia nałożenie na nich obowiązku składania oświadczeń majątkowych, dotyczących majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Ustawą z 11 września 2019 r. ustawodawca zdecydował się jednak wprowadzić w tej grupie różnicowanie, polegające na zobowiązaniu części funkcjonariuszy publicznych do składania oświadczeń o stanie majątkowym o znacznie szerszym zakresie, obejmującym (oprócz majątku własnego funkcjonariusza) także sytuację majątkową osób najbliższych, w tym majątek osobisty i objęty małżeńską wspólnością majątkową jego dzieci, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych. W konsekwencji została zróżnicowana także sytuacja prawna dzieci własnych i przysposobionych składających oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy publicznych, dzieci ich małżonków i małżonków tych dzieci. Jedynie w odniesieniu do niektórych osób z tej grupy będą pozyskiwane, gromadzone i ujawniane informacje dotyczące ich sytuacji osobistej, rodzinnej, majątkowej i zawodowej. W tym kontekście doszło do różnicowania zarówno w grupie zobli-

gowanych do składania oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych, jak i w grupie ich dzieci (własnych i przysposobionych), dzieci ich małżonków oraz małżonków tych dzieci – w zakresie możliwości realizacji przysługującego im na gruncie art. 47 Konstytucji prawa do ochrony prywatności oraz statuowanego w art. 51 ust. 2 Konstytucji zakazu pożytkowania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Zróżnicowanie funkcjonariuszy publicznych dotyczy także ponoszenia przez nich odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym albo za złożenie oświadczenia nieprawdziwego lub niepełnego.

Prezydent zarzucił zakwestionowanym przepisom nieuzasadnione zróżnicowanie „zakresu oświadczeń majątkowych podmiotów objętych ustawą z (...) 11 września 2019 r. względem pozostałych funkcjonariuszy publicznych zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych” (uzasadnienie wniosku, s. 25) oraz niezgodne z zasadą równości zróżnicowanie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej funkcjonariuszy publicznych za niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka, a także za złożenie oświadczenia nieprawdziwego lub niepełnego (zob. uzasadnienie wniosku, s. 24-25).

Prezydent zwrócił uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału odstępstwa od zasady równości są dopuszczalne, jeżeli zostały odpowiednio uzasadnione argumentami, które muszą mieć charakter relewantny (zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych musi być racjonalnie uzasadnione), pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych, oraz mieć charakter proporcjonalny. Kwestionowane przepisy nie spełniają powyższych przesłanek. Po pierwsze, w uzasadnieniu projektu ustawy z 11 września 2019 r. nie wskazano żadnych kryteriów, uzasadniających wprowadzenie zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy publicznych zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. Po drugie, wprowadzone zróżnicowanie nie realizuje zakładanego przez ustawodawcę celu ustawy z 11 września 2019 r. Informacje o majątku dzieci własnych i przysposobionych funkcjonariusza publicznego oraz dzieci małżonka mogą nie zapewnić większej niż dotychczas transparentności życia publicznego, gdyż informacje te nie dotyczą życia publicznego, a ponadto nie zapewnią o legalności i etyczności działań tych funkcjonariuszy w sferze publicznej. Po trzecie, skoro nie można wskazać interesu, któremu służy zróżnicowanie sytuacji osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku ich dzieci własnych, przysposobionych oraz dzieci małżonka, to zróżnicowanie to nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku nierównego potraktowania.

Uzasadniając niezgodność kwestionowanych przepisów z wzorcami kontroli wskazanymi jako pozostające w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prezydent wskazał, że „rozwiązania, które godzą w ich [funkcjonariuszy publicznych oraz ich dzieci własnych, przysposobionych i dzieci ich małżonków] konstytucyjne prawo do prywatności i prawo do równego traktowania, mogą osłabić w konsekwencji łączące członków rodziny więzi, nie tylko uczuciowe, ale też majątkowe i gospodarcze, które ustawodawca powinien wzmacniać. Może to zagrażać wartości rodziny, znajdującej się, na mocy art. 18 Konstytucji, pod szczególną ochroną i opieką Rzeczypospolitej” (uzasadnienie wniosku, s. 28).

1.4. Odnosząc się do zaskarżonego art. 8 ustawy z 11 września 2019 r., który zobowiązuje adresatów obowiązków nakładanych tą ustawą do złożenia w terminie 60 dni od dnia jej wejścia w życie oświadczeń o stanie majątkowym zgodnie z przepisami ustaw zmieniających zakwestionowaną ustawą, Prezydent argumentował, że „waga i rodzaj podnoszonych zarzutów prawnokonstytucyjnych czyni zbędną dodatkową analizę regulacji prawnych zawartych w art. 8 [ustawy z 11 września 2019 r.] w świetle wzorców kontroli konstytucyjności

odnoszonych do przepisów dostosowujących oraz powtarzanie argumentacji już przedstawionej w uzasadnieniu wniosku” (uzasadnienie wniosku, s. 22 oraz s. 28).

2. W piśmie z 18 listopada 2021 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajęła jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 1 pkt 1, art. 1 pkt 2, art. 2 pkt 3 lit. b, art. 2 pkt 3 lit. e, art. 2 pkt 3 lit. h, art. 2 pkt 3 lit. 1, art. 2 pkt 3 lit. j, art. 2 pkt 4, art. 2 pkt 5, art. 2 pkt 6 ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 3 pkt 1, art. 3 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., w zakresie dotyczącym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła do Parlamentu Europejskiego wybranego w Rzeczypospolitej Polskiej, są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji; 3) art. 4 ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, jest zgodny z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji; 4) art. 5 pkt 1 lit. a, art. 5 pkt 1 lit. e, art. 5 pkt 1 lit. g, art. 5 pkt 1 lit. b-d, art. 5 pkt 2, art. 5 pkt 3, art. 5 pkt 4 z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji; 5) art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne wymienionych w punktach 1-4, jest zgodny z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 i art. 18 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. W ocenie Sejmu, Prezydent nie uzasadnił naruszenia tych wzorców kontroli.

2.1. Uzasadniając zgodność zakwestionowanych przepisów z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm wskazał, że prawo do prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego. Zakwestionowane przepisy zostały uchwalone w celu zapewnienia większej transparentności życia publicznego i mają służyć walce z korupcją, która jest „złożonym problemem, stanowiącym zagrożenie dla rozwoju społecznego, gospodarczego oraz rządów prawa” (uzasadnienie stanowiska, s. 31). W ocenie Sejmu, za pomocą zaskarżonych rozwiązań możliwe jest osiągnięcie zakładanych przez ustawodawcę celów.

Sejm zwrócił także uwagę, że zaskarżona ustawa wprowadza wyłączenia w zakresie jawności oświadczeń majątkowych, co wypełnia wymogi zasady proporcjonalności.

Podkreślił, że ustawodawca ma daleko idącą swobodę wprowadzania ograniczeń w służbie publicznej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, wskazał, że obywatel, obejmując funkcję publiczną, niejako godzi się na utratę pewnych praw i musi liczyć się z pewnymi ograniczeniami w celu zapobieżenia angażowania się w sytuacje budzące wątpliwości co do jego osobistej bezstronności. Kwestionowane przepisy „mają na celu wzmocnienie transparentności sprawowania funkcji publicznych na wysokich stanowiskach kierowniczych poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających rzeczywistą weryfikację źródeł dochodów osób pozostających w najbliższej relacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne. Dotyczy to

nie tylko małżonków funkcjonariuszy, ale także ich dzieci. Pozostawanie w tej relacji powoduje, że dobra nabywane przez jednego z małżonków, zobowiązanego do składania oświadczenia majątkowego, piastującego ważne stanowisko państwowe i uzyskiwane przez niego korzyści mogą stanowić w części o sytuacji materialnej zarówno małżonków, jak i ich dzieci. Korzyści te mogą być przeznaczone do wspólnego korzystania” (uzasadnienie stanowiska, s. 32-33).

Z tych względów, w ocenie Sejmu, kwestionowane przepisy w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do zarzutów naruszenia zasady równości, Sejm, powoławszy się na orzecznictwo Trybunału, podkreślił, że zasada ta dopuszcza odmienne traktowanie podmiotów różniących się, o ile zróżnicowanie spełnia przesłanki proporcjonalności. W ocenie Sejmu, istnieją różnice, które pozwalają na odmienne traktowanie posłów, senatorów i posłów do Parlamentu Europejskiego od Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz funkcjonariuszy publicznych, o których mowa w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, w zakresie ponoszonej przez nich odpowiedzialności karnej. Każda z wymienionych grup uregulowana jest odrębną ustawą, określającą zakres ich uprawnień, zadań oraz zakres odpowiedzialności. To, zdaniem Sejmu, prowadzi do wniosku, że podmioty różniące się mogą być traktowane w sposób odmienny w zakresie zadań i obowiązków. „[S]koro dopuszczalne pozostaje zróżnicowanie w sytuacji «dzierżycieli różnych funkcji publicznych» to konsekwentnie dopuszczalne jest także określenie w różny sposób obowiązków dotyczących oświadczeń o stanie majątkowym w zakresie, w jakim te dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia” (uzasadnienie stanowiska, s. 40-41).

3. W piśmie z 22 listopada 2021 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny (dalej: Prokurator). Prokurator wniósł o stwierdzenie, że: przepisy wskazane przez Prezydenta w punktach 1-5 *petitum* wniosku w zakresie, w jakim dotyczą „pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim (...) dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji (...) zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”; art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. „w zakresie, w jakim dotyczy pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, które zostały wymienione w ust. 1-5 tego przepisu, a także w zakresie, w jakim dotyczy małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji (...) zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”; zakwestionowane przepisy ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczą „małoletnich dzieci własnych, małoletnich dzieci małżonka i małoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, oraz w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych, wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod opieką prawną osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub ich małżonków, są zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2

w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji”. Prokurator wniósł także o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Ponadto Prokurator wniósł o umorzenie postępowania: ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia – w odniesieniu do badania zaskarżonych przepisów ustawy z 11 września 2019 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz ze względu na zbędność wydania orzeczenia – w odniesieniu do badania zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy z 11 września 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczą pełnoletnich dzieci własnych, pełnoletnich dzieci małżonka i pełnoletnich dzieci przysposobionych osób obowiązanych tymi przepisami do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także w zakresie, w jakim dotyczą małoletnich oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci wymienionych osób, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek, z art. 47 i art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji.

3.1. W ocenie Prokuratora, zakwestionowane przepisy budzą istotne zastrzeżenia konstytucyjne, ocenione przez pryzmat zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Brak jest bowiem prawnych instrumentów, które umożliwiłyby wyegzekwowanie przez osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym informacji o majątku od ich pełnoletnich dzieci (własnych, małżonka i przysposobionych, a także o majątku małżonków tych dzieci), przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku podawania pełnych i rzetelnych danych o tymże stanie majątkowym, a w stosunku do większości osób obowiązanych do składania takich oświadczeń majątkowych – dodatkowo wprowadzeniu sankcji za niezłożenie owych informacji lub podanie w oświadczeniu informacji niepełnych lub nieprawdziwych. Ponadto nie istnieją instrumenty prawne do wyegzekwowania przez osoby obowiązane do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym informacji o majątku ich dzieci małoletnich lub dzieci pełnoletnich, ale ubezwłasnowolnionych, jeżeli dzieci te pozostają pod wyłączną opieką prawną osób innych niż osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub jej małżonek.

W świetle orzecznictwa Trybunału, 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 może on być efektywnie chroniony regulacjami niewykonalnymi, których niewykonanie zagrożone jest państwową sankcją). Z tego względu zakwestionowane przepisy naruszają, w ocenie Prokuratora, zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W tym świetle zbędna jest, zdaniem Prokuratora, ocena tych przepisów przez pryzmat art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

3.2. Ocena niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji nie może być jednak, w opinii Prokuratora, odniesiona do małoletnich dzieci własnych, małoletnich dzieci małżonka i małoletnich dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego oraz pełnoletnich, lecz ubezwłasnowolnionych dzieci, jeżeli osoba obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego lub jej małżonek sprawują nad takimi dziećmi opiekę prawną. Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego mają

dostęp do informacji o majątku tych dzieci, a ujawnienie tych informacji służyć będzie potwierdzeniu, że źródła pochodzenia majątku osób pełniących funkcje publiczne nie budzą wątpliwości, a także zapobiegać ewentualnym próbom ukrywania majątku.

W odniesieniu do tych podmiotów zakwestionowane przepisy są zatem zgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji.

3.3. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji Prokurator wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, gdyż, jego zdaniem, Prezydent nie przedstawił wystarczających dowodów na poparcie zarzutu naruszenia zasady równości.

II

Na rozprawie 25 listopada 2021 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot ustawy z 11 września 2019 r.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent), na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 11 września 2019 r.).

Ustawa z 11 września 2019 r. wprowadza zmiany w następujących aktach prawnych: w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora); w ustawie 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 2019 r. poz. 2399; dalej: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej); w ustawie z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 187, poz. 1925, ze zm.; dalej: ustawa o uposażeniu europosłów); w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104, ze zm., obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 1671; dalej: ustawa o CBA) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej: ustawa o statusie sędziów TK).

Podstawowym przedmiotem ustawy z 11 września 2019 r. jest rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz osób piastujących niektóre inne istotne dla funkcjonowania państwa funkcje publiczne o informacje dotyczące sytuacji majątkowej osób najbliższych składającym oświadczenia. W obowiązującym stanie prawnym osoby pełniące funkcje publiczne są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych dotyczących ich majątku osobistego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Ustawa z 11 września 2019 r. wprowadza obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących także majątku osobistego małżonka oraz majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową: dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, a także osoby pozostającej we wspólnym pożyciu

z funkcjonariuszem publicznym. Obowiązani do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym osób im najbliższych będą: posłowie i senatorowie – na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora; posłowie do Parlamentu Europejskiego – na podstawie ustawy o uposażeniu europosłów; Prezes Trybunału Konstytucyjnego – na podstawie ustawy o statusie sędziów TK; Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, wicemarszałek Sejmu, wicemarszałek Senatu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezes Rady Ministrów, minister, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, sekretarz stanu, podsekretarz stanu, kierownik urzędu centralnego, wojewoda, Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, Prezes Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Prezes Agencji Badań Medycznych, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezes Agencji Mienia Wojskowego, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Ustawa z 11 września 2019 r. zakłada, że składane oświadczenia majątkowe, co do zasady, będą jawne. Nie będą podlegać ujawnieniu jedynie informacje o danych adresowych, o miejscu położenia nieruchomości oraz informacje umożliwiające identyfikację ruchomości, a także dane osobowe małżonka osoby składającej oświadczenie, jej dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych oraz dane osobowe osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z osobą składającą oświadczenie.

Ustawa z 11 września 2019 r. przyjmuje, że, co do zasady, wszystkie oświadczenia majątkowe będą przedmiotem analizy właściwych naczelników urzędu skarbowego, a także, że kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń dokonywać będzie Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: CBA) – również w stosunku do oświadczeń składanych na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz oświadczeń składanych przez europosłów.

Ustawa z 11 września 2019 r. rozszerza ponadto krąg podmiotów objętych regulacjami zawartymi w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej o Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i jego zastępców, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i jego zastępców, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i jego zastępców, Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji i jego zastępców oraz Prezesa Agencji Badań Medycznych i jego zastępców.

2. Przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

We wniosku do Trybunału Prezydent zakwestionował – generalnie rzecz ujmując – przepisy ustawy z 11 września 2019 r. rozszerzające obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne o oświadczenia dotyczące sytuacji majątkowej osób im najbliższych, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim odnoszą się do majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego. Poza zakresem zaskarżenia pozostał natomiast obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku osobistego małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Trybunał Konstytucyjny jest związany tak wskazanym zakresem zaskarżenia (art. 67 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

Prezydent w sześciu punktach *petitum* wniosku zakwestionował 22 przepisy ustawy z 11 września 2019 r. wraz z załącznikami do niej. Jako wzorce kontroli – wspólne dla

wszystkich zaskarżonych regulacji – wskazał dwie grupy przepisów: art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 18 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji.

Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r., który zmienia art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła i senatora. Zakwestionowany przepis rozszerza w art. 35 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakres oświadczeń majątkowych składanych przez posłów i senatorów o oświadczenia o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych oraz modyfikuje kolejne ustępy w art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, dostosowując ich treść do nowego obowiązku. Zaskarżył także „art. 1 pkt 2 [ustawy z 11 września 2019 r.], zmieniając[y] załącznik do ustawy [o wykonywaniu mandatu posła i senatora] (załącznik nr 1 do ustawy z dnia 11 września 2019 r.) w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła albo senatora” (pkt 1 lit. b *petitum* wniosku). Art. 1 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r. stanowi, że „załącznik do ustawy otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej ustawy”. Jako przepis odsyłający do załącznika nie zawiera treści normatywnej kwestionowanej przez Prezydenta. Kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że ze sformułowania *petitum* wniosku wynika, że przedmiotem kontroli Prezydent chciał uczynić załącznik nr 1 do ustawy z 11 września 2019 r.

Przedmiotem kontroli Prezydent uczynił także art. 2 pkt 3 lit. b, e, h oraz i ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 1a, 3c, 3d, 6a, 6b oraz 8a-8c, i art. 2 pkt 3 lit. c, d, f oraz j ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 3, 3a, 4, 5 oraz 9. Ponadto zakwestionował art. 2 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający art. 13 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, art. 2 pkt 5 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający art. 14 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oraz art. 2 pkt 6 ustawy z 11 września 2019 r., dodający załącznik do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (załącznik nr 2 do ustawy z 11 września 2019 r.) – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. W odniesieniu do art. 2 pkt 6 ustawy z 11 września 2019 r., dodającego załącznik do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, Trybunał, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przyjmuje, że przedmiotem kontroli jest załącznik nr 2 do ustawy z 11 września 2019 r. Zakwestionowane we wniosku przepisy rozszerzają zakres oświadczeń majątkowych składanych przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe i osoby piastujące niektóre inne istotne dla funkcjonowania państwa funkcje publiczne tak, aby obejmowały one oprócz informacji o majątku osobistym i majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, również informacje o majątku osobistym i objętym małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia (art. 2 pkt 3 lit. b ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ust. 1a). Pozostałe zakwestionowane przepisy wprowadzają zmiany w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, będące pochodną nowego obowiązku, określonego w art. 10 ust. 1a tej ustawy.

Prezydent sformułował zarzuty niezgodności z Konstytucją także względem art. 3 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego art. 3a ustawy o uposażeniu europosłów, oraz względem art. 3 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniającego załącznik do ustawy o uposażeniu europosłów (załącznik nr 3 do ustawy z 11 września 2019 r.) – w zakresie dotyczącym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych posła wybranego do Par-

lamentu Europejskiego. Art. 3 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., jako przepis odsyłający do załącznika do ustawy, nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. Właściwym przedmiotem kontroli jest załącznik nr 3 do ustawy z 11 września 2019 r.

Zakwestionowany został również art. 4 ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 2 w ust. 1 ustawy o CBA pkt 5a:

a) w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oraz

b) w zakresie, w jakim dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Jest to przepis kompetencyjny, wprowadzający nowe zadanie w katalogu zadań CBA, polegające na kontroli oświadczeń majątkowych dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób wymienionych w tym przepisie.

Prezydent uczynił przedmiotem kontroli ponadto art. 5 pkt 1 lit. a, e oraz g ustawy z 11 września 2019 r., dodający w art. 14 ustawy o statusie sędziów TK ust. 2a, 6a, 6b, 7a i 7b, oraz art. 5 pkt 1 lit. b-d ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający w art. 14 ustawy o statusie sędziów TK ust. 3-6, a także art. 5 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r., dodający ust. 3 w art. 15 ustawy o statusie sędziów TK, art. 5 pkt 3 ustawy z 11 września 2019 r., zmieniający ust. 1 w art. 38 ustawy o statusie sędziów TK, oraz art. 5 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., dodający załącznik nr 4 do ustawy o statusie sędziów TK (załącznik nr 4 do ustawy z 11 września 2019 r.) – w zakresie, w jakim dotyczą dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do art. 5 pkt 4 ustawy z 11 września 2019 r., właściwym przedmiotem kontroli nie jest ten przepis, lecz załącznik nr 4 do tej ustawy, do którego wskazany we wniosku Prezydenta przepis odsyła. Istota zakwestionowanych zmian polega na rozszerzeniu obowiązku złożenia przez Prezesa TK oświadczenia majątkowego dotyczącego jego dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych.

Prezydent zakwestionował także art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. „w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne wymienionych w punkcie 1-5 [wniosku]”. Art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. jest przepisem przejściowym, na podstawie którego podmioty zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych dotyczących majątku dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, mają uczynić to w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 11 września 2019 r. Sformułowanie w punkcie 6 *petitum* wniosku odsyła do „osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w punkcie 1-5 wniosku”. Trybunał zauważa, że w punkcie 4 *petitum* wniosku zaskarżony jest przepis, który wprowadza nowe zadanie w katalogu zadań CBA, polegające na kontroli prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Art. 8 ustawy z 11 września 2019 r. w kolejnych pięciu ustępach wymienia zaś podmioty zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych w brzmieniu nadanym tą ustawą. Adresem tego przepisu nie jest CBA, zatem, w ocenie Trybunału, odesłanie w punkcie 6 *petitum* wniosku także do punktu 4 *petitum* jest za szerokie. Punkt ten powinien odsyłać do „osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w pkt 1-3 i 5 wniosku”.

3. Ratio legis ustawy z 11 września 2019 r. i przebieg prac legislacyjnych.

3.1. Ustawa z 11 września 2019 r. została uchwalona w oparciu o przedłożenie rządowe, zawarte w druku sejmowym nr 3795/VIII kadencja. Jako cel wprowadzanych zmian projektodawcy wskazali zapewnienie większej transparentności życia publicznego, czemu służyć

miałoby rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych. Propozycja, aby oświadczenia o stanie majątkowym obejmowały także informacje o stanie majątkowym osób im najbliższych, podyktowana była „potrzebą eliminacji ewentualnych, nieuzasadnionych podejrzeń kierowanych w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i służyć ma potwierdzeniu – również w wyniku badania oświadczeń o stanie majątkowym przez naczelników urzędów skarbowych – iż źródła pochodzenia uzyskanego majątku nie budzą wątpliwości” (uzasadnienie projektu ustawy z 11 września 2019 r., druk sejmowy 3795/VIII kadencja, s. 1). Nowe regulacje miałyby zatem przyczynić się, zdaniem projektodawców, do zwiększenia poziomu zaufania społeczeństwa do osób piastujących funkcje publiczne oraz zapewnić większą spójność funkcjonujących obecnie regulacji w obszarze oświadczeń majątkowych. Projektodawcy nie odnieśli się w uzasadnieniu projektu, w tym w części poświęconej ocenie skutków regulacji, do kwestii konstytucyjnych, w szczególności ewentualnej kolizji praw i wolności konstytucyjnych wskutek wejścia w życie projektowanych przepisów. Zrezygnowano także z przeprowadzenia konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień, co uzasadniono pilną potrzebą wprowadzenia projektowanych regulacji.

3.2. Projekt został skierowany do I czytania w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (dalej: Komisja). W trakcie prac Komisji na posiedzeniu 11 września 2019 r. zastrzeżenia natury konstytucyjnej do projektu zgłosili legislatorzy z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zwrócili uwagę na wątpliwości, czy projektowane przepisy są zgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 i wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą rzetelnej legislacji. W opinii legislatorów, obowiązek ujawniania majątku osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi wkracza w sposób nieproporcjonalny w prawo do prywatności i autonomię informacyjną, a także może być niemożliwy do zrealizowania [zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 89) z dnia 11 września 2019 r., s. 4-5]. W odpowiedzi na te zastrzeżenia podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stwierdził, że w opinii rządu projektowane przepisy nie budzą wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Prawo do prywatności i autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego, a ich ograniczenie w tym wypadku jest konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego państwa. Projektowane przepisy przyczynią się do zapewnienia większej niż dotychczas ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji..., s. 11-12).

Projekt po obradach Komisji trafił do Sejmu, gdzie odbyło się II czytanie, po którym został on ponownie skierowany do Komisji w celu rozpatrzenia poprawek. Poprawki dotyczyły m.in. ograniczenia kręgu podmiotów, których majątek podlegałby ujawnieniu, przez doprecyzowanie, że chodzi o dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione, jeżeli pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą zobowiązaną do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Komisja zdecydowała o odrzuceniu wszystkich poprawek zgłoszonych podczas II czytania na posiedzeniu Sejmu (zob. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 3809-A/VIII kadencja).

Tego samego dnia, tj. 11 września 2019 r., odbyło się III czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu, podczas którego uchwalono ustawę większością 258 głosów, 22 posłów było przeciw, 139 wstrzymało się od głosu (głosowanie nr 21, posiedzenie Sejmu VIII kadencji nr 86).

3.3. Uchwalona 11 września 2019 r. ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu 18 września 2019 r. W Senacie została skierowana do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (Senat, druk nr 1303/IX kadencja), która rozpatrywała ją na posiedzeniu 24 września 2019 r. Na posiedzeniu liczne zastrzeżenia natury konstytucyjnej zgłosiło Biuro Le-

gislacyjne Kancelarii Senatu (zob. Opinia do ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1303). W wyniku głosowania Komisja przyjęła wniosek o odrzucenie ustawy w całości. Jako wniosek mniejszości został zgłoszony wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek (Senat, druk nr 1303-A/IX kadencja). Następnie ustawa była rozpatrywana przez Senat na posiedzeniu 25 września 2019 r., podczas którego zostały zgłoszone wnioski: o odrzucenie ustawy w całości, przyjęcie jej bez poprawek oraz wprowadzenie poprawek do ustawy (mających na celu ograniczenie zakresu podawanych w oświadczeniu informacji o sytuacji majątkowej dzieci do przypadków, w których dzieci pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą obowiązana do złożenia oświadczenia). Komisja ponownie przegłosowała wniosek o odrzucenie ustawy. W głosowaniu na posiedzeniu Senatu 26 września 2019 r. został odrzucony wniosek o odrzucenie ustawy w całości, a następnie ustawa została przyjęta bez poprawek większością 52 głosów, 14 senatorów było przeciw, 3 senatorów wstrzymało się od głosu.

3.4. Ustawa z 11 września 2019 r. została przedłożona 27 września 2019 r. do podpisu Prezydentowi, który zdecydował o skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego.

3.5. Z analizy przebiegu procesu legislacyjnego wynika, że na każdym jego etapie były podnoszone wątpliwości natury konstytucyjnej co do zgodności przepisów ustawy z 11 września 2019 r. m.in. z prawem do prywatności i zasadą autonomii informacyjnej. Zgłaszane były także zastrzeżenia co do faktycznej możliwości zrealizowania wynikających z ustawy obowiązków podania pełnych i prawdziwych danych o majątku dzieci funkcjonariuszy publicznych. Zastrzeżenia te nie zostały jednak uwzględnione. Ustawodawca uchwalił zatem ustawę z 11 września 2019 r. ze świadomością jej potencjalnej niezgodności z Konstytucją.

4. Konstytucyjna ochrona prywatności.

Pierwszoplanowy zarzut sformułowany przez Prezydenta względem wszystkich zakwestionowanych regulacji dotyczy naruszenia prawa do prywatności statuowanego w art. 47 Konstytucji oraz zasady autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Jako wzorce pozostające w związku z powołanymi przepisami Prezydent wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający zasadę proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, oraz art. 18 Konstytucji, zobowiązujący państwo do opieki nad małżeństwem i rodziną.

Art. 47 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do prywatności było zaliczane do kategorii praw podmiotowych jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Jego ochronę Trybunał wywiódł bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego na tle regulacji przyznającej organom skarbowym dostęp do danych objętych tajemnicą bankową (zob. orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23). W najnowszym orzecznictwie Trybunał zwraca uwagę, że „ustrojodawca statuuje prywatność jednostki, nie jako nadane konstytucyjnie prawo podmiotowe, ale jako wolność konstytucyjnie chronioną ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami” (wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80). Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza „swobodę działania jednostek w ramach wolności, aż do granic ustanowionych w ustawie. Dopiero jednoznaczna regulacja ustawowa może nakładać ograniczenia w zakresie podejmowania określonych zachowań mieszczących się w ramach konkretnej wolności. Niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji władz publicznych w zakresie ingerencji w wolność jednostki. Immanentnym elementem wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka jest spoczywający na państwie obowiązek ich prawnego poszanowania i ochrony, a także powstrzymywania się od

ingerowania w wolności zarówno przez państwo, jak i podmioty prywatne” (wyrok o sygn. K 23/11). Natomiast w przypadku prawa podmiotowego jednostka powinna legitymować się stosownym uprawnieniem, wynikającym z normy prawnej, która określa treść i zakres tego prawa. Taka kwalifikacja prywatności jest o tyle istotna, że w wypadku kolizji konstytucyjnej wolności jednej jednostki z prawem podmiotowym innej jednostki, prawo podmiotowe powinno ustąpić miejsca wolności – przynajmniej dopóki ustawodawca nie rozstrzygnie zaistniałej kolizji na rzecz prawa podmiotowego, respektując przy tym zasadę proporcjonalności.

W ujęciu konstytucyjnym prawo do prywatności to zbiór zasad i reguł odnoszących się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa „do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”. Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako „prawo do pozostawienia w spokoju”. Prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96). Trybunał w swoim orzecznictwie akcentuje szczególnie związek prywatności z godnością człowieka. Z godności wywodzą się wprawdzie wszelkie prawa i wolności konstytucyjne jednostki (zob. art. 30 Konstytucji), jednak nienaruszalność godności człowieka wymaga przede wszystkim poszanowania jego sfery czysto osobistej, w której nie jest narażony na konieczność bycia z innymi ani dzielenia się swoimi przeżyciami lub doznaniem o intymnym charakterze (zob. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Ponadto prywatność jest w Konstytucji chroniona wieloaspektowo – przez kilka praw i wolności, m.in. art. 48 Konstytucji, ustanawiający prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem; art. 49 Konstytucji, zapewniający tajemnicę korespondencji (prawo do ochrony tajemnicy komunikowania się); art. 50 Konstytucji, gwarantujący nienaruszalność mieszkania, czy art. 53 ust. 7 Konstytucji, statuujący prawo do zachowania w tajemnicy swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Ochrona prywatności zagwarantowana jest także w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji. Przepis ten stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych. Autonomia informacyjna jest zatem jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu (zob. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46 i 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

Choć dobra (elementy prywatności) podlegające ochronie na podstawie art. 47 Konstytucji nie mogą być enumeratywnie wyliczone, Trybunał w kolejnych orzeczeniach podejmował próbę sprecyzowania elementów składowych prawa do prywatności. Uznał w szczególności, że prawo do prywatności obejmuje ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela, a więc odnosi się także do posiadanych przez niego rachunków bankowych (i podobnych) oraz dokonywanych przez niego transakcji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy obywatel występuje jako osoba prywatna, a więc nie działa w charakterze podmiotu gospodarczego (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96 oraz wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Trybunał podkreśla przy tym, że 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 (zob. wyrok o sygn. K 41/02). Elementem prywatności są także informacje o stanie zdrowia oraz rodzaju schorzenia. Na tle sprawy dotyczącej podania w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby, a następnie udostępnienia tych danych przez lekarza co najmniej trzem adresatom, tj. właściwym agendom zakładu opieki zdrowotnej, pracodawcy i zakładowi ubezpieczeń społecznych, Trybunał orzekł, że stwarza to bezpośrednie zagrożenie sfery prywatności konkretnych osób (choć, jak dodał,

jej pogwałcenie jest możliwe dopiero przez ewentualne naruszenie poufności tych danych przez osoby trzecie; zob. wyrok o sygn. U 5/97). Szczególną ochroną, w świetle orzecznictwa Trybunału, objęte są informacje ze sfery intymności, w tym życia seksualnego. Trybunał uznał, że są to dane, które nawet w wypadku osób publicznych podlegają ścisłej ochronie i nie będą się mieścić w ramach zakresu przedmiotowego sfery prawa do informacji publicznej (zob. wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). Na tle zaś sprawy dotyczącej zgodności z Konstytucją uregulowań nakładających na funkcjonariuszy samorządowych obowiązek składania oświadczeń dotyczących członków ich rodzin, m.in. małżonków i dzieci, których treścią miały być informacje o działalności gospodarczej prowadzonej przez te osoby na terenie – odpowiednio – gminy, powiatu i województwa, których osoba składająca oświadczenie jest funkcjonariuszem, oraz o umowach cywilnoprawnych zawartych przez te osoby z organami, jednostkami organizacyjnymi lub osobami prawnymi – odpowiednio – gminy, powiatu i województwa, Trybunał wyraził pogląd na temat ochrony życia rodzinnego w takich jego aspektach jak trwałość rodziny i małżeństwa oraz ochrona więzi rodzinnych zarówno w sensie osobistym, jak i majątkowym. Trybunał zaznaczył, że samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, może w pewnych sytuacjach naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej. Informowanie o zdarzeniach z życia rodziny może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji własnym wysiłkiem. Podawanie do publicznej wiadomości takich informacji może więc naruszać prywatność osób niepełniących funkcji publicznych (zob. wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). W powoływanym już wyroku o sygn. K 23/11 Trybunał wyjaśnił, że prywatność obejmuje wszelkie sposoby przekazywania wiadomości, w każdej formie komunikowania się, bez względu na fizyczny ich nośnik (np. rozmowy osobiste i telefoniczne, korespondencja pisemna, faks, wiadomości tekstowe i multimedialne, poczta elektroniczna). Ochrona konstytucyjna obejmuje nie tylko treść wiadomości, ale także wszystkie okoliczności procesu porozumiewania się, do których zaliczają się dane osobowe uczestników tego procesu, informacje o wybieranych numerach telefonu, przeglądanych stronach internetowych, dane obrazujące czas i częstotliwość połączeń oraz umożliwiające lokalizację geograficzną uczestników rozmowy. Nie ma znaczenia, czy wymiana informacji dotyczy życia ściśle prywatnego, czy też prowadzonej działalności zawodowej, w tym działalności gospodarczej. Zdaniem Trybunału „z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji prawa do ochrony prywatności, a także ochrony tajemnicy komunikowania się (...) ingerencją władzy publicznej w tę sferę jest nie tylko pozyskanie przez władze publiczne danych o jednostce po raz pierwszy. Ochrona prawa do prywatności i tajemnicy komunikowania się rozciąga się bowiem na cały proces pozyskiwania, gromadzenia, przechowywania oraz przetwarzania (w tym analizowania i porównywania) informacji o jednostkach” (wyrok o sygn. K 23/11).

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. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że prawo dostępu do informacji publicznej nie podlega tak szerokiej ochronie. W świetle art. 233 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne jest bowiem jego ograniczenie w sytuacjach szczególnych zagrożeń wskazanych w tym przepisie. Powyższe nie znaczy jednak, że prawo do prywatności ma charakter absolutny. Pomimo że art. 47 Konstytucji nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia, istnieje możliwość limitowania sfery prawa do prywatności, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek lub potrzeby życia w zbiorowości. Ograniczenia te muszą znaleźć uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytu-

cji. Zatem ustawodawca, konstruując przepis ingerujący w sferę prywatności jednostki, musi zawsze uwzględniać proporcjonalność, a konkretnie jej trzy elementy: przydatność, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*, zastosowanego środka.

Szczególny wyłom w sferze prawa do prywatności tworzy art. 61 Konstytucji i zagwarantowane w nim prawo dostępu do informacji publicznej; dotyczy on jednak tylko prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Ingerencja organów władzy publicznej w życie prywatne jednostek niepełniących funkcji publicznych podlega dużo dalej idącym ograniczeniom. Trybunał wyraził pogląd, że „pozyskiwanie informacji o życiu prywatnym jednostek przez organy władzy publicznej, zwłaszcza niejawnie, musi być ograniczone do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności” (wyrok o sygn. K 23/11).

5. Prawo do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji).

Art. 51 Konstytucji wprowadził nową kategorię prawa jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1); zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2); prawo dostępu jednostki do dotyczących jej dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa” (ust. 5).

Powołany przepis statuuje tzw. zasadę autonomii informacyjnej, 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 (zob. wyrok z 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81 oraz powołane tam orzecznictwo). W doktrynie wskazuje się, że treść art. 51 ust. 1 Konstytucji właściwie mieści się w postanowieniach art. 47 Konstytucji. Skoro Konstytucja chroni sferę prywatności, to jednocześnie umożliwia uchylanie się beneficjentów tego prawa od odkrywania tej sfery ich życia, która by następowała przez ujawnianie informacji dotyczących swojej osoby (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 51, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. III, Warszawa 2003, s. 2). Trybunał podkreśla zaś, że autonomia informacyjna jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu (zob. wyroki o sygn. U 5/97 i K 41/02).

Autonomia informacyjna, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma charakteru absolutnego. Będący wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie art. 51 ust. 2 Konstytucji legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przepis ten w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) takich działań. Chroni bowiem obywateli, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władz nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym”. O tym, co składa się na standardy państwa prawa, dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn.

K 41/02, że naruszenie autonomii informacyjnej przez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej, informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51 Konstytucji, uzasadniona jest częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu, ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza dowodzenie w tym zakresie. Przedmiotem dowodu staje się bowiem wtedy tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „użyteczne” lub „wygodne” dla władzy. Dowodu wymaga to, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia twierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ochrona życia rodzinnego.

Zasada opieki (ochrony) państwa nad małżeństwem i rodziną, ustanowiona w art. 18 Konstytucji, została wskazana przez Prezydenta jako wzorzec pomocniczy do rekonstrukcji prawa chronionego na podstawie art. 47 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, analizując argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku, uznał, że względu na wagę tego wzorca, że w istocie art. 18 Konstytucji stanowi samoistny wzorzec kontroli względem kwestionowanych przepisów.

W orzecznictwie Trybunału podkreślany jest związek zasady opieki państwa nad rodziną z art. 47 Konstytucji, który, chroniąc życie rodzinne, a więc relacje osób pozostających w stosunku pokrewieństwa oraz powinowactwa, jest uszczegółowieniem art. 18 Konstytucji (zob. wyroki z: 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77 i 26 listopada 2013 r., sygn. P 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 123). W doktrynie wskazuje się, że „[o]chrona i opieka nad małżeństwem, rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem znajduje więc również swoje odzwierciedlenie w ochronie życia prywatnego i rodzinnego jej członków. Gwarancję taką zapewnia art. 47. W tym zakresie może być on traktowany jako jeden z elementów opieki i ochrony państwa nad wyżej wymienionymi wartościami. Zakłada bowiem istnienie gwarancji dla sfery prywatności życia rodzinnego, chroniącej ją przed bezpodstawną ingerencją z zewnątrz. Nakazuje on też ustawodawcy budowanie «barier» na płaszczyźnie prawnej, ograniczających ingerencję w tę sferę życia czynników postronnych” (W. Borysiak, komentarz do art. 18 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 65). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, art. 47 Konstytucji zapewnia ochronę przed ingerencjami, które ograniczają, choćby pośrednio, więzi rodzinne, zarówno w sensie osobistym, jak i ekonomicznym. W szczególności za niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do ochrony życia rodzinnego Trybunał uznał zakazy wykonywania zawodów przez przedstawicieli zawodów prawniczych (adwokatów, sędziów, prokuratorów) ze względu na wykonywanie tych zawodów przez ich małżonków. Opisane zakazy ograniczały bowiem, w ocenie Trybunału, więzi rodzinne, podważając ich trwałość, a tym samym i trwałość rodziny (zob. wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3).

7. Analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 18, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W obecnym stanie prawnym osoby pełniące funkcje publiczne, wymienione w ustawach: o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, o uposażeniu europosłów i o statusie sędziów TK, mają obowiązek składać

oświadczenia o swoim majątku osobistym oraz majątku wspólnym z małżonkiem. Na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. osoby te będą zobowiązane przedstawić ponadto informacje o majątku osobistym małżonka oraz o majątku osobistym i objętym wspólnością majątkową małżeńską dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, a także osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobami obowiązany do złożenia oświadczenia.

Na podstawie załączników do ustawy z 11 września 2019 r., określających wzory oświadczeń majątkowych (zob. część B pkt II załącznika do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, którego wzór określa załącznik nr 1 do ustawy z 11 września 2019 r.; pkt II załącznika do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, którego wzór określa załącznik nr 2 do ustawy z 11 września 2019 r.; część B pkt II załącznika do ustawy o uposażeniu europosłów, którego wzór określa załącznik nr 3 do ustawy z 11 września 2019 r.; pkt II załącznika nr 4 do ustawy o statusie sędziów TK, którego wzór określa załącznik nr 4 do ustawy z 11 września 2019 r.) funkcjonariusze publiczni będą zobowiązani do ujawnienia następujących informacji dotyczących ich dzieci własnych, dzieci przysposobionych oraz dzieci małżonka: imienia i nazwiska (w przypadku kobiet także nazwiska panieńskiego); posiadanych zasobów pieniężnych; o posiadanych nieruchomościach (ze wskazaniem adresu); uczestnictwie w spółkach cywilnych lub handlowych, w tym z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, i osiągniętego z tego tytułu dochodu; nabytym mieniu publicznym; prowadzonej działalności gospodarczej; zarządzaniu działalnością gospodarczą lub byciu przedstawicielem lub pełnomocnikiem takiej działalności; członkostwie w zarządzie, radzie nadzorczej albo komisji rewizyjnej w spółce handlowej oraz w fundacjach i stowarzyszeniach prowadzących działalność gospodarczą; innych dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej; składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 zł oraz zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł.

Z powyższego wynika, że oprócz danych dotyczących sytuacji majątkowej oraz działalności zawodowej dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka osoby pełniące funkcje publiczne, ujawniane będą także dane o sytuacji osobistej i rodzinnej tych osób. Informacje, które należy zawrzeć w oświadczeniach, dostarczają bowiem wiedzy o istnieniu więzi między zobowiązanymi do złożenia oświadczenia a członkami ich rodzin oraz o charakterze tych więzi. W oświadczeniach należy bowiem wskazać charakter relacji przez zaznaczenie jednej z opcji: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione. Należy ponadto ujawnić płeć dziecka (zaznaczając odpowiednio syn czy córka) oraz jego imię i nazwisko (w przypadku kobiet także nazwisko panieńskie). Wprawdzie ustawa z 11 września 2019 r. wyłącza jawność oświadczeń w zakresie danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację ruchomości, a także danych osobowych małżonka osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, jego dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka oraz osoby pozostającej we wspólnym pożyciu, a ponadto, w przypadku gdy małżonek, dzieci lub osoba pozostająca we wspólnym pożyciu są także zobowiązani do złożenia oświadczenia majątkowego, anonimizacji podlega podstawa prawna obowiązku złożenia oświadczeń i podmiot, któremu złożono oświadczenie, jednak pozostałe zawarte w oświadczeniu informacje będą wystarczające do identyfikacji tożsamości osób najbliższych funkcjonariuszowi publicznemu. Ustalenie ich tożsamości będzie możliwe na podstawie danych osobowych osoby składającej oświadczenie, informacji o miejscu jej urodzenia, zajmowanym stanowisku lub pełnionej funkcji, a także o rodzaju więzi łączącej funkcjonariusza i osobę najbliższą oraz informacji o jej płci.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału prawo do prywatności obejmuje bez wątpienia także ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela (zob. orzeczenie o sygn. K 21/96), zaś obowiązek wyjawienia całego zgromadzonego majątku wraz z drobiazgowym wyliczeniem jego składników przedmiotowych i ich wartości głęboko

wkracza w sferę życia prywatnego (zob. wyrok o sygn. K 41/02). 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 (zob. wyrok o sygn. K 15/98), obejmującą dane osobowe dzieci własnych osoby pełniącej funkcje publiczne, jej dzieci przysposobionych i dzieci jej małżonka, do ujawnienia których zobowiązują kwestionowane przepisy. W powołanym już wyroku o sygn. K 20/03 Trybunał, badając zgodność z Konstytucją regulacji antykorupcyjnych w ustawach samorządowych, nakazujących funkcjonariuszom samorządowym ujawnianie działalności gospodarczej i zatrudnienia osób najbliższych, wskazał, że „samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem). Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości, pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód, czy – przeciwnie – zamiar zawarcia związku małżeńskiego)”. Trybunał w obecnym, pełnym składzie, podziela ten pogląd. Obowiązek ujawniania informacji dotyczących majątku i danych osobowych dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka osób pełniących funkcje publiczne jest bez wątpienia ingerencją w prawo do prywatności i autonomię informacyjną. Co istotne, ingerencja ta obejmuje nie tylko osoby pełniące funkcje publiczne, lecz nade wszystko osoby im bliskie, niebędące funkcjonariuszami publicznymi. W świetle Konstytucji ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, w związku z czym pewna ingerencja w te wartości jest dopuszczalna. Wszelkie jednak ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego oraz zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być ustanowiony tylko w ustawie (ten warunek w niniejszej sprawie jest spełniony) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Kwestią rozstrzygającą w niniejszej sprawie jest zatem zbadanie, czy zachowane zostały przesłanki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności (tu: wkroczenie w prywatność i naruszenie autonomii informacyjnej), ustanowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „[o]graniczenia 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”. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. W swym orzecznictwie Trybunał przyjął, że do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania (przeprowadzenie tzw. trójstopniowego testu proporcjonalności): 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*; zob. np. wyroki z: 12 stycznia 2012 r., sygn.

Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4 i 24 kwietnia 2018 r., sygn. SK 27/16, OTK ZU A/2018, poz. 22).

Analizując zakwestionowane przepisy z punktu widzenia zasady przydatności, Trybunał uznał, że ujawnienie majątku posiadanego przez dzieci własne, dzieci przysposobione i dzieci małżonka osoby pełniące funkcje publiczne nie zapewni osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, tj. nie wyeliminuje podejrzeń dotyczących funkcjonariuszy publicznych odnośnie do źródeł pochodzenia uzyskanego przez nich majątku ani nie zwiększy transparentności życia publicznego. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że kontrola Trybunału obejmuje przepisy przed ich wejściem w życie, a więc w sytuacji gdy nie są jeszcze znane skutki ich stosowania. Trybunał uznaje słuszność celu, któremu mają służyć kwestionowane przepisy, jednak wyraża przekonanie, że nie stanowią one właściwego środka do jego osiągnięcia. Obowiązek ujawnienia majątku dzieci własnych, dzieci przysposobionych i dzieci małżonka osoby pełniące funkcje publiczne nie stanowi właściwego i dostatecznie skutecznego bodźca do zgodnych z prawem zachowań i nie zapewni uczciwości funkcjonariuszy publicznych. Jak podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. K 20/03, „praktyka życia publicznego w Polsce dowodzi, że upublicznianie zachowań nieetycznych, a nawet niezgodnych z prawem, raczej nie wpływa na ich ograniczenie”.

Analizując przydatność zakwestionowanych regulacji do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, Trybunał zwrócił także uwagę na brak możliwości realizacji obowiązku złożenia pełnego i zgodnego z prawdą oświadczenia o stanie majątku dzieci. Osoba zobowiązana do złożenia takiego oświadczenia może nie mieć (w praktyce wręcz, co do zasady, nie ma) – w przypadku pełnoletnich, samodzielnych dzieci, w szczególności dzieci małżonka – informacji o ich majątku. Dzieci tej osoby nie mają zaś obowiązku przekazywania informacji o swoim majątku lub mogą przekazać informacje niepełne, a nawet nieprawdziwe. W tym świetle, w ocenie Trybunału, zakwestionowane przepisy nie doprowadzą do osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę skutków w postaci zwiększenia transparentności życia publicznego i zwiększenia poziomu zaufania do osób pełniących funkcje publiczne.

Trybunał zwraca uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją mechanizmy służące urzeczywistnieniu celów projektodawców, a mianowicie: obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne (także o majątku objętym wspólnością majątkową małżeńską) oraz kontrola tych oświadczeń przez upoważnione do tego podmioty. Rzetelność i efektywność tej ostatniej ma decydujące znaczenie dla skuteczności istniejących rozwiązań prawnych mieszczących się w granicach wyznaczonych normami Konstytucji. W tym miejscu Trybunał zauważa jednak, że już obecnie istniejące regulacje w tej materii, ze względu na obowiązek publikacji oświadczeń majątkowych składanych przez większość funkcjonariuszy publicznych (m.in. posłów i senatorów, funkcjonariuszy samorządowych, osoby piastujące najwyższe stanowiska państwowe), budzą uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady przydatności i proporcjonalności ingerencji w prawo do prywatności i autonomię informacyjną tych osób.

Przeprowadzając drugi element testu proporcjonalności, Trybunał zbadał konieczność wprowadzenia kwestionowanych rozwiązań dla ochrony w demokratycznym państwie prawnym wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym celu skonfrontował kwestionowane przepisy, z jednej strony, z prawem obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji), z drugiej strony – z prawem do ochrony prywatności i zasadą autonomii informacyjnej jednostki. Można przyjąć – choć nie zostało to wprost wskazane w projekcie ustawy z 11 września 2019 r. – że wprowadzone rozwiązania miały zapewnić efektywniejszą realizację prawa do informacji publicznej. Ustawodawca nie wziął jednak pod uwagę, że jakkolwiek prawo do prywatności może ulegać większemu ograniczeniu wobec osób pełniących funkcje publiczne (ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych), to ograniczenie tego

prawa nie może dotyczyć osób trzecich – nawet jeśli są one blisko spokrewnione albo spowinowaczone z osobą pełniącą funkcje publiczne. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, osoby z rodziny osoby pełniącej funkcje publiczne nie stają się automatycznie pełniącymi (w rozumieniu Konstytucji) funkcje publiczne (zob. wyroki o sygn. K 20/03 i K 17/05), stąd brak uzasadnienia rozszerzenia znaczenia tego pojęcia na dzieci własne, dzieci małżonka i dzieci przysposobione funkcjonariusza publicznego. W związku z tym, w ocenie Trybunału, nie ulega wątpliwości, że ujawnianie danych dotyczących majątku i danych osobowych tych osób nie może być uzasadnione realizacją prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Art. 61 Konstytucji nie stanowi zatem podstawy ograniczenia ochrony prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego, wobec czego wprowadzone ograniczenie musiałoby mieć podstawę w innych normach lub wartościach konstytucyjnych. Projektodawcy kwestionowanych rozwiązań jednak nie wskazali tych norm lub wartości i, w ocenie Trybunału, nie sposób je określić, w związku z czym zaskarżone przepisy nie spełniają drugiego elementu testu proporcjonalności.

W trzecim etapie testu Trybunał zbadał, czy kwestionowane przepisy zachowują proporcję pomiędzy korzyściami z nich wynikającymi a dolegliwościami związanymi z ingerencją w prawa jednostki. Ujawnienie sytuacji majątkowej dzieci własnych i przysposobionych oraz dzieci małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną narusza prywatność tych osób, a także ich cześć i dobre imię. Jak podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. K 20/03, publiczne wiązanie ich osiągnięć – w sytuacji gdy dochodzą do pewnych dóbr lub pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem – z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem publicznym może być odczytywane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, a może być dla nich wręcz upokarzające. Wniosek ten zachowuje aktualność w niniejszej sprawie. W ocenie Trybunału, ingerencja w prywatność i autonomię informacyjną osób niepełniących funkcji publicznych przez zakwestionowane przepisy jest nadmierna i przez to narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto*.

W świetle powyższego kwestionowane przepisy nie spełniają kryteriów dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, a zatem ingerują w prywatność i autonomię informacyjną jednostki z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Za odrębny (samoistny) wzorzec kontroli Trybunał uznał także art. 18 Konstytucji i statuowaną w nim zasadę ochrony rodziny. Jak już zostało wyjaśnione (zob. pkt 6 tej części uzasadnienia), wynikające z art. 47 Konstytucji prawo do ochrony życia rodzinnego – jako element prawa do prywatności – musi być odczytywane w kontekście art. 18 Konstytucji. Z normy programowej wyrażonej w tym przepisie wynika obowiązek państwa 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 (zob. wyrok Trybunału z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Organy władzy publicznej są 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 (zob. wyrok o sygn. K 1/98). W tym świetle zakwestionowane przepisy nie spełniają tych wymogów. Konieczność ujawniania majątku dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osłabia więzi rodzinne, a wręcz może prowadzić do konfliktów wśród najbliższych. Słusznie zatem Prezydent wskazuje, że zakwestionowane przepisy godzą w ten sposób w dobro rodziny, która znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

8. Umorzenie postępowania.

8.1. Umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Prezydent wskazał jako wzorzec kontroli także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wzorzec ten został powołany w związku z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Uzasadnienie naruszenia tej zasady sprowadza się do omówienia jej treści w orzecznictwie Trybunału i doktrynie oraz niejasnym powiązaniu jej z wprowadzonym przez ustawodawcę sankcjonowanym karnie obowiązkiem, który może być niemożliwy do spełnienia ze względów niezależnych od woli składającego oświadczenie, gdyż członkowie rodziny nie mają obowiązku przekazywania informacji o swoim majątku (zob. s. 13-14 uzasadnienia wniosku).

Wniosek Prezydenta złożony w trybie kontroli prewencyjnej musi spełniać takie same wymogi formalne jak wniosek złożony w trybie kontroli następczej przez każdy podmiot posiadający tzw. generalną legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem. W szczególności musi więc zawierać uzasadnienie, w którym będzie sformułowany zarzut niezgodności z Konstytucją ze wskazaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 47 ust. 1 pkt 6 w związku z ust. 2 pkt 3 i 4 uotpTK). W świetle orzecznictwa Trybunału, zadaniem podmiotu inicjującego kontrolę hierarchicznej zgodności norm jest przedstawienie stosownej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty. Niewystarczające jest samo wskazanie określonych przepisów oraz przepisów konstytucyjnych, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Konieczne jest wyjaśnienie, na czym owa niezgodność polega. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w odniesieniu do każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie; uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. postanowienia z: 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; wyroki z: 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107).

Trybunał Konstytucyjny nie może zwolnić inicjatora postępowania z powyższych obowiązków ani zastąpić go w ich wykonaniu. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów (zob. wyroki z: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43; postanowienie z 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138).

W tym świetle wniosek Prezydenta w zakresie dotyczącym naruszenia art. 2 Konstytucji nie spełnia wymogu należytego uzasadnienia zarzutu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Jedynie na marginesie Trybunał wskazuje, że zgodnie z jego orzecznictwem (zob. wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), jeśli przepisy prawne nie nadają się do realizacji zakładanego celu, gdyż wprowadzają obowiązek niemożliwy do spełnienia, mogą być uznane za niezgodne z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji, jednak tej zasady Prezydent nie wskazał jako wzorca kontroli.

Wobec powyższego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8.2. Umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji.

Wobec orzeczenia o niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 18, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i – w konsekwencji – wyeliminowania ich z porządku prawnego, Trybunał, kierując się względami ekonomii procesowej, uznał za zbędne badanie ich zgodności z drugą grupą wzorców, tj. art. 32 ust. 1 w związku z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 18 Konstytucji, i umorzył w tym zakresie postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

9. Nerozerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą.

Stosownie do postanowień art. 122 ust. 4 Konstytucji dalsze losy ustawy, której przepisy zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, zależą od tego, czy uznał on zakwestionowane przepisy za nerozerwalnie związane z całą ustawą. Przepisy konstytucyjne nie wyjaśniają przy tym, na czym ów nerozerwalny związek polega. W wyroku z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73) Trybunał Konstytucyjny zdefiniował, przywoływane obecnie we wszystkich niemal opracowaniach doktrynalnych, pojęcie nerozerwalnego związku, wskazując, że „trzeba [je] wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nerozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nerozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy”. W doktrynie związek w płaszczyźnie aksjologicznej jest określany jako związek w znaczeniu merytorycznym i wskazuje się, że zachodzi w sytuacji, jeżeli „brak przepisu dotkniętego wadą zmienia zakres lub sens ustawy lub prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania statusu adresatów ustawy” (J. Ciemniowski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1/2004, s. 51). Wskazuje się także, że „[k]oncepcja dwupłaszczyznowej oceny charakteru związku niekonstytucyjnego przepisu z całą ustawą wydaje się gwarantować wszechstronność badania owych relacji” (M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw, [w:] Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 84).

O tym, czy zachodzi nerozerwalny związek, z czego on wynika i jaki jest jego charakter, orzeka każdorazowo, na tle konkretnej sprawy Trybunał Konstytucyjny, któremu przysługuje wyłączna kompetencja dokonania oceny w tej kwestii.

W niniejszym wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją 22 przepisów ustawy z 11 września 2019 r. i czterech załączników do tej ustawy, które wprowadziły zmiany, polegające na dodaniu nowych przepisów albo nowelizacji dotychczasowych, w pięciu różnych aktach prawnych, doniosłych z punktu widzenia ustroju państwa. Wyrok ma jednak charakter zakresowy. To znaczy, że Trybunał, zgodnie z zakresem zaskarżenia określonym we wniosku Prezydenta, orzekł o niezgodności z Konstytucją wyłącznie określonych norm wynikających z zakwestionowanych przepisów, a nie o całych jednostkach redakcyjnych.

Uchylenie norm zobowiązujących do składania oświadczeń majątkowych w zakresie dotyczącym majątku osobistego i objętego wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne nie stanowi, co do zasady, legislacyjnej przeszkody do stosowania pozostałych przepisów ustawy z 11 września 2019 r. (wszystkie przepisy pozostają w mocy w odniesieniu do majątku osobistego małżonka

i osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z osobą pełniącą funkcję publiczną). Po wyroku Trybunału byłoby możliwe stosowanie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. bez norm, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, pod warunkiem dostosowania treści ustawy do wyroku Trybunału, w trybie przewidzianym w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, uszczegółowionym w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2021 r. poz. 483, ze zm.).

Mimo że w niniejszej sprawie nie zachodzi nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą w tzw. płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej, to w ocenie Trybunału, związek taki zachodzi w płaszczyźnie aksjologicznej (merytorycznej).

Primo, rozstrzygnięcie Trybunału zawarte w części I sentencji wyroku podważa *ratio legis* ustawy z 11 września 2019 r. Rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych o majątek osób najbliższych miało zapewnić, w zamysśle ustawodawcy, większą transparentność życia publicznego i podnieść poziom zaufania społecznego do osób pełniących funkcje publiczne. Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją obowiązek składania oświadczeń majątkowych w zakresie majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby pełniącej funkcję publiczną. Zatem znacząco ograniczył podmiotowo możliwość stosowania ustawy z 11 września 2019 r.

Secundo, nie sposób nie zauważyć, że analogiczne rozwiązania do tych uznanych przez Trybunał za naruszające prawo do prywatności ustawodawca przyjął w odniesieniu do małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Przepisy w tym zakresie nie zostały zaskarżone i jako takie nie podlegały kontroli w niniejszej sprawie, jednakże przyjęte przez Trybunał wzorce kontroli – prawo do prywatności, ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz zasada ochrony rodziny – wskazują na niezgodność z Konstytucją także tych rozwiązań. W konsekwencji I części wyroku Trybunału, przy braku stwierdzenia nierozzerwalnego związku zakwestionowanych przepisów z całą ustawą, doszłoby do wejścia w życie przepisów *de facto* niezgodnych z Konstytucją. Stosownie bowiem do art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, Prezydent ma obowiązek podpisania ustawy, jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy jej poszczególnych przepisów, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą (z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne albo po usunięciu niezgodności przez Sejm). Rolą sądu konstytucyjnego w takiej sytuacji jest zapobieżenie wejściu w życie regulacji obarczonych *ab initio* wadą konstytucyjną, dostrzeżoną w procesie kontroli innych norm w trybie prewencyjnym. Trybunał nie podważa przy tym związania granicami zaskarżenia wskazanymi we wniosku Prezydenta. Zwraca jednak uwagę, że przyznanie mu przez ustrojodawcę ekskluzywnej kompetencji orzekania w trybie kontroli prewencyjnej o istnieniu nierozzerwalnego związku z całą ustawą przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, jest w istocie w każdej sytuacji wyjściem poza granice zaskarżenia, o których mowa w art. 67 uotpTK. Wspomniana regulacja ustawowa, z samej swej istoty, nie może ograniczać realizowania przez Trybunał szczególnej kompetencji przyznanej mu przez Konstytucję. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w obecnym, pełnym składzie, bezwzględne przestrzeganie ustawowej zasady związania granicami wniosku byłoby nie tylko nadmiernym formalizmem, realizowanym kosztem ochrony systemu prawa przed wejściem w życie niezgodnych z Konstytucją przepisów, lecz nade wszystko pozostawałoby w sprzeczności z porządkiem wynikającym z hierarchii norm. Wskazana zaś ochrona systemu prawa jest zarazem, zdaniem Trybunału, kolejną płaszczyzną domagającą się oceny pod względem istnienia nierozzerwalnego związku zakwestionowanych przepisów z całą ustawą.

Z powyższych powodów Trybunał orzekł, że normy uznane w części I wyroku za niezgodne z Konstytucją są nierozzerwalnie związane z całą ustawą z 11 września 2019 r.

10. Skutki wyroku.

Zgodnie z art. 122 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją. Obowiązek odmowy podpisania ustawy dotyczy także sytuacji, w której Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją poszczególnych przepisów i orzekł, że są one nierozzerwalnie związane z całością ustawy.

Konsekwencją obowiązku odmowy podpisania ustawy jest jej niedojście do skutku i zakończenie procesu legislacyjnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt Kp 2/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19.

1. W wyroku o sygn. Kp 2/19 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, rozszerzających obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne o oświadczenia dotyczące sytuacji majątkowej osób im najbliższych. Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów zmieniających jedynie w zakresie, w jakim odnoszą się one do majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego. Pomiął zatem ocenę tego, czy zgodne z Konstytucją było rozszerzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne o oświadczenia dotyczące majątku osobistego małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Zagadnienie to nie było bowiem przedmiotem zarzutu we wniosku Prezydenta RP złożonym do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej.

2. W tej części wskazane rozstrzygnięcie należy poprzeć. Nie zgadzam się jednak z tym, że Trybunał przyjął, iż niekonstytucyjne przepisy są nierozzerwalnie związane z ustawą będącą przedmiotem postępowania przed TK.

Z art. 122 ust. 4 Konstytucji wynika, że „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie przyjęto, że pojęcie nierozzerwalnego związku z ustawą, o którym mowa w art. 122 ust. 4 Konstytucji, należy analizować w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej oraz aksjologicznej. W pierwszym aspekcie nierozzerwalny związek z ustawą polega na tym, że bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, nie jest możliwe stosowanie pozostałych przepisów ustawy, ponieważ w usta-

wie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze wykładni. Aksjologiczne uzasadnienie zakłada natomiast, że nierozzerwalny związek zachodzi również wtedy, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale usunięcie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu lub sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt odezwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy.

Nie mam wątpliwości, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki nierozzerwalnego związku niekonstytucyjnych przepisów z ustawą w aspekcie techniczno-legislacyjnym. Nawet z przepisu niezawierającego fragmentu odnoszącego się do oświadczeń dotyczących majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, można wywodzić określoną regułę zachowania (w tym wypadku dotyczącą obowiązku składania oświadczeń majątkowych).

Uważam, że w sprawie nie można też mówić, że niekonstytucyjne przepisy są nierozzerwalnie związane z ustawą z aksjologicznego punktu widzenia. Usunięcie z ustawy zmieniającej z 11 września 2019 r. niekonstytucyjnych przepisów nie prowadzi do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu lub sensu pozostałych przepisów. Bez rozwiązań dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych, można wywodzić określoną regułę zachowania. Ustawa zmieniająca nie staje się aktem odezwany od intencji twórców. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wynika, że akt ten ma na celu zapewnienie większej niż dotychczas transparentności życia publicznego poprzez rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez określonych funkcjonariuszy publicznych. Określenie kręgu podmiotów, których stan majątkowy ma być ujawniony, jest sposobem realizacji zakładanego celu, a nie samym celem. Wobec tego usunięcie niektórych osób z tego zbioru poprzez wyrok TK nie zmienia intencji podmiotu inicjującego zmianę, nie zostaje również podważony sens utrzymania pozostałych przepisów.

Powyższe uzasadnia stanowisko, że uznane za niekonstytucyjne przepisy nie są nierozzerwalnie związane z ustawą.

3. Obok zagadnienia głównego – będącego przedmiotem mojego zdania odrębnego – należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Wniosek Prezydenta RP został wniesiony do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej, a zatem w sytuacji, gdy kwestionowane przepisy jeszcze nie weszły w życie i nie wywołują skutków prawnych. Trybunał Konstytucyjny w orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia, który wyznaczają przedmiot kontroli i wzorce kontroli. Zakładając racjonalność działania organów władzy publicznej i podmiotów inicjujących postępowanie przed TK, należy przyjąć, że Prezydent RP z uzasadnionych powodów zakwestionował tylko określony zakres przepisów. Gdyby chciał podważyć aksjologiczne podstawy danego rozwiązania, w szczególności dotyczące realizacji określonych wartości, prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, zarzuty byłyby sformułowane inaczej.

Nadmierne wykorzystywanie aksjologicznego usprawiedliwienia nierozzerwalnego związku niekonstytucyjnych przepisów z ustawą – w przypadkach nieoczywistych – może doprowadzić do wyjścia poza zakres zaskarżenia, o którym mowa w art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem.

Z uwagi na powyżej przedstawione okoliczności postanowiłem złożyć zdanie odrębne do wyroku TK o sygn. Kp 2/19.

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt Kp 2/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 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) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2021 r. w sprawie o sygn. Kp 2/19.

Kierunkowo podzielam stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że zakwestionowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we wniosku z 18 października 2019 r. przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie wskazanym we wniosku, nie powinny wejść w życie z uwagi na obciążające je wady niekonstytucyjności.

Zupełnie inaczej niż Trybunał postrzegam jednak istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Uważam, że ocena zakwestionowanych przepisów powinna skoncentrować się na kwestii naruszenia standardów prawidłowej legislacji przez nałożenie obowiązków niemożliwych w rzeczywistości do spełnienia na adresatów rozwiązań przyjętych w ustawie zmieniającej (tj. części osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe), a nie na kwestii ochrony prywatności osób trzecich (tj. osób bliskich – członków rodzin tych funkcjonariuszy). Jednocześnie nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że konstytucyjny standard ochrony prywatności i autonomii informacyjnej osób bezpośrednio niepełniących funkcji publicznych bezwzględnie zakazuje ustawodawcy przyjmowania regulacji przewidujących ujawnienie informacji o sytuacji majątkowej takich osób, nawet gdyby uzasadnione to było względami ochrony transparentności i uczciwości życia publicznego.

Nie podzielam też sposobu zastosowania przez Trybunał klauzuli o nierozzerwalnym związku treści normatywnych uznanych za niekonstytucyjne z – niezakwestionowaną przez Prezydenta – pozostałą częścią ustawy. Nie uważam bowiem, aby stwierdzenie o niedopuszczalności ujawniania w oświadczeniach informacji o sytuacji majątkowej dzieci własnych, dzieci małżonków i dzieci przysposobionych funkcjonariuszy publicznych objętych ustawą zmieniającą miało automatycznie wykluczać dopuszczalność ujawniania takich informacji w zakresie dotyczącym małżonków tych funkcjonariuszy. Moim zdaniem, Trybunał przyjął zbyt szerokie rozumienie tzw. związku aksjologicznego wadliwych regulacji z pozostałą, niezakwestionowaną częścią ustawy, uchylając zasadzie związania granicami wniosku.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Przede wszystkim uważam, że Trybunał nadmiernie skoncentrował się na kwestii ingerencji w prawo do prywatności osób trzecich (*in casu* dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób objętych zakresem normowania ustawy zmieniającej), pomijając perspektywę bezpośrednich adresatów nowych obowiązków w zakresie składania oświadczeń, przewidzianych w ustawie zmieniającej (tj. części osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe). Uważam bowiem, że zasadniczy mankament konstytucyjny tej ustawy tkwi w tym, że zobowiązując wymienione w niej osoby pełniące funkcje publiczne do ujawniania w oświadczeniach majątkowych informacji o sytuacji majątkowej osób najbliższych, ustawodawca nałożył na tych funkcjonariuszy publicznych – pod rygorem odpowiedzialności prawnej – obowiązek niemożliwy do zrealizowania, czym uchybił standardom prawidłowej legislacji wywodzonym z art. 2 Konstytucji.

Trafnie problem ten zidentyfikował Prezydent – choć uczynił to tylko w odniesieniu do niektórych osób bliskich – wskazując, że „[o]soba obowiązana, na podstawie zakwestionowanych przepisów prawnych, do złożenia zupełnego, starannego i zgodnego z prawdą oświadczenia o stanie majątku dzieci własnych, [dzieci] przysposobionych lub dzieci małżonka, może nie mieć możliwości uzyskania (np. w przypadku samodzielnych, pełnoletnich dzieci własnych lub dzieci małżonka) pełnych informacji o takim majątku. Członkowie rodziny osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia nie mają bowiem obowiązku prawnego przekazywania informacji o swoim majątku osobie obowiązanej do złożenia oświadczenia. Jeżeli zaś przekazują taką informację, nie mają obowiązku przekazywać informacji pełnej” (wniosek z 18 października 2019 r., s. 14).

Z art. 2 Konstytucji, powołanego przez Prezydenta we wniosku jako jeden z wzorców kontroli, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego, wynika m.in., że przepisy prawa nie mogą nakładać na ich adresatów obowiązków (warunków) niemożliwych do spełnienia. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał już w swoim orzecznictwie, że nakładania 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 (zob. np. wyrok pełnego składu z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Art. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę nakaz podejmowania racjonalnych decyzji prawodawczych oraz nakaz takiego stanowienia prawa, by nie stawało się ono swoistą „pułapką” na obywateli. Tenże przepis konstytucyjny nakłada też na ustawodawcę nakaz doboru rozwiązań adekwatnych do realizacji zamierzonego celu ustawodawczego (*ratio legis*) oraz proporcjonalnych, nienakładających niepotrzebnych (nadmiernych) ciężarów. Innymi słowy, „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (*Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74).

Uważam zatem, że przepisy poddane kontroli w niniejszej sprawie nie spełniają wymagań konstytucyjnych przede wszystkim właśnie z uwagi na naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad prawidłowej legislacji. Przepisy prawa, aby czyniły zadość standardom prawidłowej legislacji, nie mogą nakładać na adresatów norm prawnych obowiązków niemożliwych do spełnienia. Co więcej, nie mogą one również zakładać ryzyka poniesienia negatywnych konsekwencji prawnych (dolegliwości, m.in. w związku z odpowiedzialnością karną lub dyscyplinarną) ze względu na uchybienie obowiązkowi niemożliwym do realizacji. Nie karze się bowiem za zaniechanie lub nieprawidłowe zrealizowanie obowiązku, którego realnie nie da się prawidłowo zrealizować. Podzielam stanowisko Prezydenta, że badana ustawa zmieniająca nałożyła – pod rygorem odpowiedzialności karnej – na niektórych funkcjonariuszy publicznych obowiązek ujawnienia w oświadczeniach informacji o sytuacji majątkowej osób najbliższych, który to obowiązek z istoty nie jest możliwy do zrealizowania, ponieważ osoby zobowiązane nie są dysponentami tych informacji. Ustawodawca stworzył swoistą „pułkę” polegającą na tym, że adresat obowiązku – składając oświadczenie, w którym zawrze informacje przekazane mu dobrowolnie przez członka rodziny – naraża się na ryzyko odpowiedzialności karnej (od której nie może się uchylić) z powodu ujawnienia informacji niepełnych albo nieprawdziwych. O tym, czy wobec funkcjonariusza zostanie wszczęte właściwe postępowanie, decydować będą uprawnione służby. Rodzi to ryzyko nacisków na osobę pełniącą funkcję publiczną. Jedynym sposobem, aby mieć pewność co do tego, że nie ujawniło się informacji niepełnych albo nieprawdziwych (a więc że nie uchybiło się obowiązkowi nałożonemu przez ustawodawcę), jest zaniechanie pełnienia funkcji publicznej, a więc zaniechanie korzystania z własnych praw publicznych. Taki efekt regulacji ustawowej

byłby jednak nie do pogodzenia ze standardami prawidłowej legislacji w państwie demokratycznym i prawnym. Jednocześnie badana ustawa zmieniająca tworzy w społeczeństwie swoistą „iluzję”, że ujawnione w oświadczeniach informacje o sytuacji majątkowej członków rodzin osób sprawujących funkcje publiczne są zgodne z prawdą, podczas gdy są to co najwyżej informacje o tym, co osoba najbliższa zechciała przekazać zobowiązanemu do złożenia takiego oświadczenia. Z uwagi na niemożność poprawnej realizacji obowiązku ustawowego należałoby zatem uznać w niniejszej sprawie, że przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązanie prawne nie jest adekwatne do przyjętego celu ustawodawczego (*ratio legis*), jakim była transparentność i uczciwość życia publicznego. Ustawodawca chciał osiągnąć cel, który ma bez wątpienia silne zakotwiczenie w aksjologii konstytucyjnej, w tym w szczególności w art. 2 Konstytucji, lecz użył do tego środka niespełniającego, moim zdaniem, standardów prawidłowej legislacji.

Z tych powodów uważam, że zaskarżone we wniosku Prezydenta przepisy ustawy zmieniającej powinny zostać uznane przez Trybunał za niezgodne przede wszystkim z art. 2 Konstytucji. Tymczasem w wyroku w sprawie o sygn. Kp 2/19 Trybunał umorzył niestety postępowanie w zakresie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji i w zasadzie pominął problem poprawności legislacyjnej rozwiązań przyjętych w badanej ustawie. Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że Prezydent RP w swoim wniosku nie dopełnił w tym zakresie rygorów prawidłowego uzasadnienia zarzutów, ponieważ wskazał zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, lecz nie wskazał wprost zasady prawidłowej legislacji. Stanowisko Trybunału uważam za nadmiernie formalistyczne. Po pierwsze, jak wynika z dotychczasowej praktyki orzeczniczej, regulację nakładającą obowiązki prawne niemożliwe do zrealizowania można negatywnie oceniać zarówno z punktu widzenia prawidłowej legislacji, jak i z punktu widzenia ochrony zaufania do państwa i prawa (zob. powołany wyrok w sprawie o sygn. P 16/08). Po drugie, same w sobie standardy prawidłowej legislacji zostały właśnie po to wypracowane w orzecznictwie Trybunału, aby zapewnić bezpieczeństwo prawne obywateli oraz chronić ich zaufanie do państwa i prawa. Między standardami prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania istnieje zatem ścisły związek. Po trzecie wreszcie, Trybunał miał w niniejszej sprawie możliwość uwzględnić art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, opierając się na przyjętej w postępowaniu sądowokonstytucyjnym regule *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie dla rekonstrukcji przedmiotu i wzorców kontroli ma istota sprawy przedstawionej przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem. We wniosku z 18 października 2019 r. Prezydent wprost wskazał art. 2 Konstytucji jako jeden z wzorców kontroli zaskarżonych przepisów. W uzasadnieniu powołał się na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zakaz nadmiernej ingerencji i zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki (zob. wniosek z 18 października 2019 r., s. 13 i 14). Prezydent sformułował wyraźnie zarzut naruszenia tych zasad, podnosząc, że „zakwestionowane w petitum wniosku przepisy nakładają na osoby obowiązane do złożenia oświadczenia, sankcjonowany karnie obowiązek, który może nie być możliwy do spełnienia ze względów niezależnych od woli składającego stosowne oświadczenie. Wątpliwe konstytucyjnie jest żądanie podania pełnych informacji o stanie majątkowym określonego kręgu osób, od osoby pełniącej funkcję publiczną, która nie jest dysponentem i ze względów niezależnych od siebie informacji takich może nie uzyskać od członków rodziny” (tamże, s. 14). Uważam, że taki zarzut i takie argumenty nadawały się do merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał w niniejszej sprawie, i że nie było podstaw umorzenia postępowania w zakresie art. 2 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2. Orzeczenie o niezgodności ustawy zmieniającej ze standardami prawidłowej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji właściwie mogłoby i powinno kończyć kontrolę konstytucyjności w niniejszej sprawie. W związku z negatywnym wyrokiem Trybunału usta-

wodawca musiałby podjąć raz jeszcze decyzję, czy podejmuje się zmian prawodawczych służących realizacji celu, jakim jest transparentność i uczciwość życia publicznego, oraz – w razie podtrzymania swojej woli w tym zakresie – rozstrzygnąć o wyborze środków prawnych adekwatnych do realizacji tego celu, a jednocześnie technicznie poprawnych (tj. spełniających standard prawidłowej legislacji). Tymczasem w wyroku o sygn. Kp 2/19 Trybunał postanowił wyznaczyć, na przyszłość, wiążący ustawodawcę standard ochrony prywatności członków rodzin osób sprawujących funkcję publiczną. Z tego względu skoncentrował się na kwestii ochrony prywatności – w zakresie autonomii informacyjnej odnośnie do informacji dotyczących sytuacji majątkowej – osób najbliższych osobom pełniącym funkcję publiczną, które nie są bezpośrednio adresatami ustawy zmieniającej. Ustawa ta nie nakłada bowiem na małżonków ani dzieci osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych żadnych obowiązków prawnych.

W odniesieniu do problemu ochrony autonomii informacyjnej Trybunał przyjął zbyt rygorystyczne i zbyt daleko idące – w mojej ocenie – stanowisko, jeśli chodzi o niemożność ujawniania jakichkolwiek informacji dotyczących członków rodzin osób sprawujących funkcję publiczną. Stwierdził bowiem, że „jakkolwiek prawo do prywatności może ulegać większemu ograniczeniu wobec osób pełniących funkcje publiczne (ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych), to ograniczenie tego prawa nie może dotyczyć osób trzecich – nawet jeśli są one blisko spokrewnione z osobą pełniącą funkcje publiczne”. Na tej podstawie Trybunał – działając w granicach zaskarżenia określonych we wniosku Prezydenta – uznał, że nałożenie obowiązku ujawniania informacji o majątku dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego nie miało konstytucyjnego uzasadnienia. Takiego uzasadnienia nie mógł stanowić w szczególności art. 61 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo dostępu do informacji publicznej, ponieważ dzieci własne, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobione – przez fakt pozostawania w stosunku prawnorodzinnym z osobą pełniącą funkcję publiczną – nie stają się automatycznie osobami pełniącymi funkcje publiczne. Ustawodawca naruszył więc sferę prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób zobowiązanych do składania oświadczeń. Jednocześnie Trybunał – działając już poza granicami wniosku Prezydenta – wyraził stanowisko, że przyjęte rozwiązania legislacyjne naruszają też prywatność małżonków osób pełniących funkcje publiczne oraz osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu.

Nie podzielam tak jednoznacznego stanowiska Trybunału. W mojej ocenie, nie jest bezwzględnie wykluczone, że w pewnych wypadkach i w pewnym zakresie informacje dotyczące osób niepełniących funkcji publicznych – przez wzgląd na konieczność zapewnienia transparentności i uczciwości życia publicznego – mogłyby podlegać ujawnieniu. Uważam, że fakt, iż członkowie rodzin osób sprawujących funkcje publiczne nie pełnią funkcji publicznej, nie zawsze musi sam w sobie stanowić bezwzględnej przeszkody przyjęcia regulacji ustawowej nakładającej obowiązek ujawnienia informacji o tych osobach z uwagi na potrzebę zapewnienia transparentności i uczciwości życia publicznego. W mojej ocenie, podstawowym kryterium, które uzasadniać może ingerencję w sferę prywatności i autonomii informacyjnej, nie jest sam fakt pełnienia funkcji publicznej przez osobę, której informacje dotyczą, lecz jest nim – jak to określał Trybunał w dawnym orzecznictwie – „konieczny związek funkcjonalny istniejący między rodzajem informacji dotyczących danej osoby i jej zachowaniem jako pełniącej funkcję publiczną” (inaczej: „związek między życiem prywatnym a działalnością publiczną”), zakładający istnienie „wyraźne[go] powiązani[a] określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej” (wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). „Związek ten natomiast może wręcz być niekiedy niedostrzegalny dla przeciętnego odbiorcy, jednak z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji

może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego (np. ze względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej). Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego” (tamże).

Nie jest więc tak, jak zdaje się wynikać z wyroku Trybunału o sygn. Kp 2/19, że konstytucyjna ochrona prywatności i autonomii informacyjnej osób prywatnych bezwzględnie zakazuje ustawodawcy przyjmowania regulacji przewidujących ujawnienie informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych, choćby regulacje takie uzasadnione były względami ochrony transparentności i uczciwości życia publicznego. Tak rygorystyczne stanowisko może prowadzić do wtórnego ograniczenia możliwości ujawniania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne wówczas, gdy takie informacje odnosiłyby się do „sfery pośredniej, w której życie publiczne podmiotu nieuchronnie łączy się z jego życiem prywatnym” (wyrok o sygn. K 17/05), w tym relacjami z osobami najbliższymi.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w tym zakresie było bardziej zniuansowane (wyważone). W wyroku z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63), na który Trybunał powołał się w sprawie o sygn. Kp 2/19, Trybunał orzekł o niekonstytucyjności obowiązku ujawnienia przez funkcjonariuszy samorządowych w składanych przez nich oświadczeniach informacji o działalności gospodarczej wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa tych funkcjonariuszy. Podstawą orzeczenia niekonstytucyjności w wyroku o sygn. K 20/03 nie był jednak sam fakt, że wstępni, zstępni i rodzeństwo funkcjonariuszy samorządowych nie są osobami pełniącymi funkcję publiczną, lecz było nią naruszenie zasady proporcjonalności. Trybunał orzekł wówczas, że „stopień ograniczenia prywatności zstępnych, wstępnych i rodzeństwa funkcjonariuszy samorządowych, a także – w pewnym zakresie – samych funkcjonariuszy nie odpowiada warunkom proporcjonalności”. Jednocześnie jednak Trybunał stwierdził, że ingerencja w prywatność była proporcjonalna w zakresie odnoszącym się do małżonków funkcjonariuszy samorządowych. Przyjął przy tym, że grupę małżonków należało potraktować odmiennie niż grupę wstępnych, zstępnych i rodzeństwo. Jak wynika z uzasadnienia wyroku o sygn. K 20/03, „[p]o pierwsze, nie wchodzi tu w grę ujawnienie, wbrew woli zainteresowanych, powiązań rodzinnych; pozostawanie w związku małżeńskim jest okolicznością znaną otoczeniu. Po drugie, 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. Po trzecie, wspólne pożycie małżonków, a nawet – w przeważającej liczbie przypadków – pozostawanie we wspólności majątkowej, powoduje, że wszelkie dobra 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”.

Z tych samym powodów nie podzielam stanowiska przyjętego przez Trybunał w wyroku o sygn. Kp 2/19, jakoby małżonkowie musieli być w zakresie obowiązku ujawniania swojego majątku potraktowani podobnie jak dzieci własne, dzieci małżonków oraz dzieci przysposobione osób objętych regulacją ustawy zmieniającej. Moim zdaniem, charakter szczególnej relacji łączącej małżonków wymagałby co najmniej przeprowadzenia osobnego tekstu proporcjonalności w celu zbadania dopuszczalności ingerencji w sferę prywatności oraz autonomii informacyjnej małżonków. W sprawie o sygn. Kp 2/19 kwestia ta była jednak poza granicami orzekania przez Trybunał, wyznaczonymi wnioskiem Prezydenta. Kategorie wypowiedzi Trybunału odnośnie do sytuacji małżonków są zatem co najmniej przedwczesne.

3. Nie akceptuję też przyjętej przez Trybunał koncepcji nierozzerwalnego związku z pozostałą częścią ustawy – uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjny w części I sentencji wyroku o sygn. Kp 2/19 – określonego zakresu normowania przepisów ustawy zmieniającej, odnoszącego się do dzieci własnych, dzieci małżonka oraz dzieci przysposobionych osób pełniących funkcje publiczne. Wyobrażam sobie, że istnienie takiego związku można byłoby rozważać w sytuacji, w której Trybunał stwierdziłby, że przyjęty przez ustawodawcę środek osiągnięcia założeń legislacyjnych – z racji niemożności realizacji obowiązków nałożonych na adresatów – jest w ogóle niezgodny ze standardami prawidłowej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji (o czym wyżej). Stwierdzenie takiej technicznej (legislacyjnej) wadliwości mogłoby się wówczas odnosić do całości mechanizmu przewidzianego w ustawie zmieniającej. Wówczas także – po odmowie podpisania ustawy przez Prezydenta w związku z negatywnym wyrokiem Trybunału – ustawodawca musiałby podjąć raz jeszcze decyzję, czy wprowadzi zmiany prawodawcze służące realizacji celu, jakim jest transparentność i uczciwość życia publicznego, oraz – w razie podtrzymania swojej woli w tym zakresie – rozstrzygnąć o wyborze środków prawnych adekwatnych do realizacji tego celu, a jednocześnie technicznie poprawnych (tj. spełniających standard prawidłowej legislacji).

Tymczasem w wyroku o sygn. Kp 2/19 Trybunał, jak już podkreśliłem, nie przeprowadził analizy ustawy zmieniającej pod kątem jej zgodności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji standardami prawidłowej legislacji. Skoncentrował się na merytorycznych zarzutach dotyczących naruszenia prywatności i autonomii informacyjnej dzieci własnych, dzieci małżonków i dzieci przysposobionych funkcjonariuszy objętych tą ustawą. Nie jest dla mnie jednak jasne, dlaczego stwierdzenie niedopuszczalności ingerencji w sferę prywatności i autonomii informacyjnej tej grupy osób bliskich miałoby być automatycznie „równoznaczne” z nieproporcjonalną ingerencją w prawa małżonków oraz osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobą zobowiązaną do składania oświadczeń. Z dotychczasowego orzecnictwa Trybunału (zob. przywołany wyrok o sygn. K 20/03) wynikałoby raczej, że małżonkowie nie należą do tej samej klasy podmiotów podobnych co pozostali członkowie rodziny, a więc nie ciążył na ustawodawcy wynikający z art. 32 Konstytucji nakaz traktowania ich równo. Fakt nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji w konstytucyjnie chronioną sferę prywatności dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariuszy publicznych nie rodzi sam w sobie „wtórnej niekonstytucyjnej” w zakresie prawa do prywatności małżonków funkcjonariuszy oraz osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu.

Nie podzielam zatem stanowiska przyjętego przez Trybunał w wyroku o sygn. Kp 2/19, jakoby małżonkowie (a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu – co już nie wynika tak jednoznacznie z uzasadnienia wyroku) musieli być w zakresie obowiązku ujawniania swojego majątku potraktowani podobnie jak dzieci własne, dzieci małżonków i dzieci przysposobione osób objętych regulacją ustawy zmieniającej. Moim zdaniem, charakter szczególnej relacji łączącej współmałżonków – odmiennej od relacji łączonej rodzica z dzieckiem – wymagałby przeprowadzenia osobnego testu proporcjonalności w celu oceny dopuszczalności ingerencji w sferę prywatności i autonomii informacyjnej małżonków funkcjonariuszy objętych ustawą. Takiego odrębnego testu wymagałaby też sytuacja osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobą pełniącą funkcje publiczne. W sprawie o sygn. Kp 2/19 kwestia ta była jednak poza granicami orzekania przez Trybunał, wyznaczonymi treścią wniosku Prezydenta. Kategoryczne wypowiedzi Trybunału odnośnie do sytuacji małżonków funkcjonariuszy i osób pozostających we wspólnym pożyciu z funkcjonariuszami są zatem co najmniej przedwczesne i nieoparte wystarczającą argumentacją.

Moim zdaniem, w niniejszej sprawie nierozzerwalny związek przepisów, o których niekonstytucyjności orzeczono, z pozostałą, niezakwestionowaną częścią ustawy nie wystąpił ani na płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej, ani na płaszczyźnie aksjologicznej. Orzeczenie Trybunału, że przepisy ustawy zmieniającej są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim dotyczą

majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osób zobowiązanych do składania oświadczeń, ze względu na naruszenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej tych osób, nie uniemożliwiało tego, aby przepisy ustawy zmieniającej weszły w życie i były stosowane w zakresie, w jakim dotyczą majątku małżonków i osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobami zobowiązanymi do składania oświadczeń. Po prostu ustawa – nadal służąc realizacji celu przyjętego przez ustawodawcę, polegającego na ochronie transparentności i uczciwości życia publicznego – weszłaby w życie w okrojonym zakresie normowania. Osoby zobowiązane do składania oświadczeń nie musiałyby przedstawiać informacji dotyczących sytuacji majątkowej dzieci własnych, dzieci małżonka lub dzieci przysposobionych, niemniej miałyby nadal obowiązek ujawnienia informacji dotyczących majątku osobistego małżonków i osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu. W takim wypadku nie można byłoby mówić o aksjologicznym wypaczeniu celu ustawodawczego (*ratio legis*), polegającego na ochronie transparentności i uczciwości życia publicznego. Cel ten nadal byłby realizowany, tyle tylko że w węższym zakresie.

Uważam zatem, że z konstrukcyjnego punktu widzenia Trybunał w niniejszej sprawie błędnie i niezgodnie z celem posłużył się formułą „nierozzerwalnego związku”. Przy pomocy tego środka – zaniechawszy równocześnie oceny mechanizmu ustawy zmieniającej przez pryzmat art. 2 Konstytucji – rozciągnął skutki swego rozstrzygnięcia o nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej jednej grupy osób (tj. dzieci własnych, dzieci małżonków i dzieci przysposobionych funkcjonariuszy) na osoby należące do innych kategorii, nieobjętych wnioskiem Prezydenta (tj. małżonków oraz osoby pozostające we wspólnym pożyciu z osobą zobowiązaną do złożenia oświadczenia). Ocena proporcjonalności ingerencji w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej małżonków i osób pozostających we wspólnym pożyciu z funkcjonariusze publicznym wymagała tymczasem przeprowadzenia osobnego testu proporcjonalności, co jednak w niniejszej sprawie było poza zakresem kognicji Trybunału z uwagi na treść art. 67 u.o.t.p.TK.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jakuba Steliny
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt Kp 2/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19.

1. Niniejsze zdanie odrębne zgłaszam do części II sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19. Nie mam bowiem wątpliwości, że rozstrzygnięcie wynikające z części I tego wyroku jest prawidłowe, a zatem Trybunał Konstytucyjny trafnie orzekł o niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi zaskarżonych zakresowo przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przepisów uchwalonej w dniu 11 września 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (zwanej dalej „ustawą”). Nie podzielam natomiast przyjętego przez skład orzekający stanowiska, wyrażonego w części II sentencji jakoby zakwestionowane przepisy były nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Konsekwencją II części sentencji wyroku o sygn.

Kp 2/19 jest niemożność podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej ustawy i zakończenie procesu legislacyjnego na tym etapie. Powody, dla których zdecydowałem się zgłosić niniejsze zdanie odrębne, przedstawiam poniżej.

2. Rozpocząć należy od stwierdzenia, że – podobnie jak skład orzekający – uważam, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodził nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą w tzw. płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej i to pomimo zakresowego charakteru wyroku. Obowiązujące w tej materii regulacje konstytucyjne przewidują bowiem tryb, w jakim możliwe jest dostosowanie przez Sejm treści ustawy do skutków wynikających z wyroku zakresowego Trybunału Konstytucyjnego, i – w mojej ocenie – takie dostosowanie było w niniejszej sprawie możliwe.

Nie zgadzam się natomiast z oceną Trybunału, jakoby nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z całą ustawą zachodził w płaszczyźnie aksjologicznej (merytorycznej). Dla uzasadnienia istnienia takiego związku Trybunał Konstytucyjny wskazał dwie przyczyny. Po pierwsze, uznał, że stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów wymienionych w części I sentencji podważa *ratio legis* całej ustawy, po drugie, że pozostałe, nie objęte wnioskiem Prezydenta, przepisy są z tych samych powodów również niekonstytucyjne. Nie podzielam obu tych zapatrywań.

3. W odniesieniu do pierwszej kwestii Trybunał uznał, że rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych o majątek osób najbliższych miało zapewnić, w zamyśle ustawodawcy, większą transparentność życia publicznego i podnieść poziom zaufania społecznego do osób pełniących funkcje publiczne. Skoro zatem Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją obowiązek składania oświadczeń majątkowych w zakresie majątku osobistego i objętego wspólnością dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby pełniącej funkcję publiczną, to tym samym znacząco ograniczył podmiotowo możliwość stosowania ustawy. Jakkolwiek konstatacja o ograniczeniu zakresu ustawy jest prawdziwa, to jednak nie oznacza ona, iż podważone zostało w ogóle *ratio legis* ustawy. Nie ma powodów, by twierdzić, że obowiązek ujawnienia majątków współmałżonków lub innych osób pozostających w bliskich relacjach z funkcjonariuszem publicznym, w ogóle nie wpłynęły na poziom transparentności życia społecznego. Tym samym cel ustawy – choć w mniejszym zakresie – zostałyby jednak osiągnięty.

4. Jeszcze więcej wątpliwości budzi uzasadnienie nierozzerwalnego związku zakwestionowanych wprost przepisów z pozostałymi przepisami ustawy ze względu na niekonstytucyjność niezaskarżonych przepisów. Trybunał stwierdził bowiem, że w istocie argumenty przytoczone na rzecz niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów objętych wnioskiem Prezydenta są aktualne także w odniesieniu do pozostałych przepisów. Naruszają one bowiem prawo do prywatności małżonka osoby pełniące funkcje publiczne oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu. Co prawda Trybunał stwierdził, że „przepisy w tym zakresie nie zostały zaskarżone i jako takie nie podlegały kontroli w niniejszej sprawie, jednakże przyjęte przez Trybunał wzorce kontroli – prawo do prywatności, ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz zasada ochrony rodziny – wskazują na niezgodność z Konstytucją także tych rozwiązań. W konsekwencji I części wyroku Trybunału, przy braku stwierdzenia nierozzerwalnego związku zakwestionowanych przepisów z całą ustawą, doszłoby do wejścia w życie przepisów *de facto* niezgodnych z Konstytucją. Stosownie bowiem do art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji Prezydent ma obowiązek podpisania ustawy, jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy jej poszczególnych przepisów, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą (z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne albo po usunięciu niezgodności przez Sejm)”. Powyższe stwierdzenia, pomimo tego, że nie znalazły się one

w sentencji wyroku, lecz zostały przywołane w jego uzasadnieniu, prowadzą do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność z ustawą zasadniczą przepisów w zakresie nie objętym wnioskiem Prezydenta. Wydaje się zatem, że Trybunał wykroczył poza przysługujące mu kompetencje, gdyż działając na wniosek może badać przepisy jedynie w granicach zaskarżenia. Tymczasem, by dojść do konkluzji o nierozzerwalnym związku Trybunał w niniejszej sprawie poczynił ustalenia w przedmiocie zgodności z Konstytucją przepisów pozostających poza zakresem wniosku, a więc także poza zakresem swoich kompetencji. Oczywiście, jak wyżej wspominałem, ocena wyrażona została w uzasadnieniu, to jednak w istocie została ona przeniesiona do sentencji, choć nie wprost.

5. W każdej sprawie Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę, czy nie zachodzą wątpliwości pomiędzy rzeczywistą wolą podmiotu inicjującego postępowanie a treścią czynności przez ten podmiot przedłożonej Trybunałowi. Zgodnie z utrwaloną praktyką orzecznictwem Trybunał ma możliwość dekodowania rzeczywistej woli skarżącego (w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*), co wszakże w dalszym ciągu nie oznacza prawa do rozszerzania przedmiotu rozpoznania sprawy poza zakres zaskarżenia. Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie przypadek taki nie miał miejsca, gdyż zakres ten został w sposób precyzyjny i jasny sformułowany we wniosku, a zatem ustalenie rzeczywistej woli wnioskodawcy nie nastroczało żadnych wątpliwości.

6. W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunał wyjaśnił, że „nie podważa (...) związania granicami zaskarżenia wskazanymi we wniosku Prezydenta. Zwraca jednak uwagę, że przyznanie mu przez ustrojodawcę ekskluzywnej kompetencji orzekania w trybie kontroli prewencyjnej o istnieniu nierozzerwalnego związku przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją z całą ustawą, jest w istocie w każdej sytuacji wyjściem poza granice zaskarżenia, o których mowa w art. 67 uotpTK. Wspomniana regulacja ustawowa, z samej swej istoty, nie może ograniczać Trybunału w realizowaniu szczególnej kompetencji przyznanej mu przez Konstytucję. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w obecnym, pełnym składzie, bezwzględne przestrzeganie ustawowej zasady związania granicami wniosku, byłoby nie tylko nadmiernym formalizmem, realizowanym kosztem ochrony systemu prawa przed wejściem w życie niezgodnych z Konstytucją przepisów, lecz nade wszystko stałoby w sprzeczności z porządkiem wynikającym z hierarchii norm. Wskazana zaś ochrona systemu prawa jest zarazem, zdaniem Trybunału, kolejną płaszczyzną, domagającą się oceny w przedmiocie istnienia nierozzerwalnego związku zakwestionowanych przepisów z całą ustawą”. Ponadto Trybunał stwierdził, że „rolą sądu konstytucyjnego w takiej sytuacji jest zapobieżenie wejściu w życie regulacji obarczonych *ab initio* wadą konstytucyjną, dostrzeżoną w procesie kontroli innych norm w trybie prewencyjnym”.

7. Moim zdaniem zasadność takiego stanowiska można rozważać jedynie w płaszczyźnie *de lege ferenda*. W obecnym stanie prawnym stoją mu na przeszkodzie rozliczne argumenty.

Po pierwsze, Trybunał przyjął, że uprawnienie przewidziane w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji daje mu prawo, a właściwie obowiązek, oceny konstytucyjności w istocie wszystkich przepisów zawartych w ustawie. W konsekwencji należałoby uznać, że wniosek Prezydenta o prewencyjną kontrolę ustawy wiąże Trybunał jedynie w zakresie wzorców oceny, a nie zakresu zaskarżenia. W moim przekonaniu stanowisko takie nie znajduje jednak oparcia w obowiązującej ustawie zasadniczej.

Po drugie, wątpliwość dotyczy dalszych konsekwencji wyroku (bo bezpośrednio, a więc „bliższe” jego konsekwencje są oczywiste – Prezydent Rzeczypospolitej jest nim związany, co oznacza, że nie może w ogóle podpisać zaskarżonej ustawy). Przede wszystkim nie

wiadomo, jaki jest status dokonanej niejako „przy okazji” oceny niekonstytucyjności, skoro taka kwalifikacja została przyjęta jedynie w uzasadnieniu wyroku. W przypadku przepisów wprost uznanych za niezgodne z Konstytucją, a więc ujętych w części I wyroku, możemy wnosić o obaleniu domniemania konstytucyjności *pro futuro*, a więc ewentualnych identycznych rozwiązań, które ustawodawca zdecydowałby się przyjąć w przyszłości. Przypomnieć można tu pogląd doktryny, że „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie tylko rodzą dla prawodawcy skutki pozytywne w postaci swoistej powinności, a niekiedy i obowiązku, wydania nowego lub znowelizowania istniejącego aktu normatywnego, ale również rodzą skutki negatywne w postaci ograniczenia swobody w stanowieniu prawa. Skutki tego rodzaju nie zostały wyrażone ani w Konstytucji RP, ani w ustawie o TK, niemniej jednak wynikają one niejako z samej istoty kontroli konstytucyjności prawa. Jeżeli bowiem Trybunał orzeknie o niekonstytucyjności przepisu i tym samym przepis ten deroguje z systemu prawa obowiązującego, to należy uznać, że negatywnym skutkiem takiego orzeczenia dla prawodawcy będzie zakaz ponownego wydania przepisu o identycznej treści w sytuacji, gdy nadal obowiązywać będą wzorce kontrolne, z uwagi na które został on derogowany.” (M. Florczak-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, s. 173-174). Wydaje się zatem, że z art. 122 ust. 4 Konstytucji nie wynika nic ponad to, że przepisy, które są nierozzerwalnie związane z przepisami wymienionymi wprost w sentencji, nie mogą wejść w życie. Nie ma jednak powodu, by wykluczyć możliwość, by przepisy o identycznej treści weszły w życie po eliminacji tych przeszkód przy okazji kolejnej próby inicjatywy ustawodawczej. Jeśli by się tak stało to Trybunał Konstytucyjny nie byłby związany swoją oceną wyrażoną w uzasadnieniu wcześniejszego orzeczenia. Tym bardziej, że przecież ocena ta została dokonana przy okazji, bez przeprowadzenia pogłębionej analizy.

Po trzecie wreszcie, nie przekonuje mnie stanowisko Trybunału, jakoby te same argumenty, które uzasadniły niekonstytucyjność zaskarżonych wprost przepisów ze względu na przyjęte do oceny wzorce, wskazywały na niezgodność z Konstytucją także pozostałych rozwiązań. Trybunał przyjął bowiem, że sytuacja dzieci, zwłaszcza dorosłych, oraz małżonków i innych osób bliskich funkcjonariuszowi publicznemu, jest identyczna, co może budzić pewne wątpliwości.

8. Konkludując – nie kwestionuję, że inne niż techniczno-legislacyjne względy mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu nierozzerwalnego związku, o jakim mowa w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji. Uważam jednak, że nie mogą one wiązać się z działaniami wykraczającymi poza kompetencje Trybunału w danej sprawie. Z uwagi na te okoliczności postanowiłem złożyć zdanie odrębne do wyroku TK o sygn. Kp 2/19.