



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 156
Warszawa, 29 grudnia 2023 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Janusza Kowalskiego.

(-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Jacek Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Lidia Burzyńska; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Arkadiusz Czartoryski; (-) Elżbieta Duda; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Andrzej Gawron; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Małgorzata Gosiewska; (-) Paweł Jabłoński; (-) Maria Koc; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Janusz Kowalski; (-) Anna Krupka; (-) Andrzej Kryj; (-) Anna Kwiecień; (-) Ewa Leniart; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Grzegorz Lorek; (-) Marzena Anna Machalek; (-) Ewa Malik; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Michał Moskal; (-) Jacek Osuch; (-) Marcin Porzucek; (-) Marcin Przydacz; (-) Olga Ewa Semeniuk-Patkowska; (-) Agnieszka Anna Soin; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Józefa Szczurek-Żelazko; (-) Paweł Szrot; (-) Robert Telus; (-) Ryszard Terlecki; (-) Jan Warzecha; (-) Patryk Wicher.

USTAWA

z dnia

r.

o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2
- a) pkt 9 otrzymuje brzmienie:
- „9) osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu;”;
- b) po pkt 9 dodaje się pkt 9a w brzmieniu:
- „9a) osoby, które w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego:
- uzyskują przychód miesięczny przekraczający 4-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym, lub
 - w przypadku braku rozliczenia miesięcznego uzyskały w stosunku rocznym przychód przekraczający 48-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym
- ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672);”

- 2) w art. 10:
- a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a-1e w brzmieniu:
- „1a. Oświadczenie o stanie majątkowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra, a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w ministerstwie, powinno również zawierać dane dotyczące

dochodów osiąganych w okresie 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć w Polsce, a także z tytułu z zatrudnienia za granicą lub innej zagranicznej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu i dotyczy majątku odrębnego, majątku odrębnego małżonka oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową oraz podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację mienia. Przepisu ust. 3 nie stosuje się.

1b. Oświadczenie o stanie majątkowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w ministerstwie oraz osób, o których mowa w art. 2 pkt 9 - 10 powinno zawierać również informację o zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach wraz ze wskazaniem podmiotu udzielającego zobowiązania pieniężnego i na jakich warunkach zostało udzielone, w szczególności określających okres oraz wysokość oprocentowania udzielonego zobowiązania pieniężnego, a także o udzielonych darowiznach lub innych formach nieodpłatnego przekazania mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia.

1c. Oświadczenie o stanie majątkowym, osób o których mowa w art. 2 pkt 9 - 10 podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację mienia. Przepisu ust. 3 nie stosuje się.

1d. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1a, składa się wraz z kopią zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia.

1e. Do oświadczenia, o którym mowa w ust. 1a, w odniesieniu do dochodów, które nie zostały rozliczone w Polsce, dołącza się także kopie odpowiednich dokumentów potwierdzających dokonanie rozliczenia w państwie uzyskania dochodu z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia.”;

b) ust. 3b otrzymuje brzmienie:

„3b. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym, o których mowa w ust. 1a, 1b, 1c i 3a, osoba odbierająca oświadczenia udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku.”.

3) po art. 11 dodaje się art. 11a w brzmieniu:

„Art. 11a. Formularz oświadczenia o stanie majątkowym wypełnia się komputerowo.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) w art. 24h po ust. 13 dodaje się ust. 13a w brzmieniu:

„13a. Formularz oświadczenia o stanie majątkowym wypełnia się komputerowo.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 oraz z 2023 r. poz. 1234) art. 35:

1) w ust. 1:

a) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach wraz ze wskazaniem podmiotu udzielającego zobowiązania pieniężnego, a także na jakich warunkach zostało udzielone, w szczególności określających okres oraz wysokość oprocentowania udzielonego zobowiązania pieniężnego;”;

b) po pkt 4 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) udzielonych darowiznach lub innych formach nieodpłatnego przekazania mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia.”.

2) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Formularz oświadczenia o stanie majątkowym wypełnia się komputerowo.”;

Art. 4. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572) w art. 25c po ust. 13 dodaje się ust. 13a w brzmieniu:

„13a. Formularz oświadczenia o stanie majątkowym wypełnia się komputerowo.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 oraz z 2023 r. poz. 572 i 1688) w art. 27c po ust. 13 dodaje się ust. 13a w brzmieniu:
„13a. Formularz oświadczenia o stanie majątkowym wypełnia się komputerowo.”.

Art. 6. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, na podstawie z art. 11 ustawy zmienianej w art. 1, wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym, uwzględniając zakres informacji, o którym mowa w art. 10 ust. 1a i 1b ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 7. 1. Osoby, o których mowa w art. 10 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, składają oświadczenie o stanie majątkowym w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 6.

2. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym osób, o których mowa w art. 10 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą są publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 7 dni od ich złożenia.

Art. 8. 1. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy, przez osoby, o których mowa w art. 10 ust. 1c ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, są publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Osoby, o których mowa w art. 2 pkt 9 i 9a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które przed dniem wejścia w życie ustawy nie składały oświadczeń majątkowych, składają oświadczenia w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

3. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych osób, o których mowa w ust. 2, są publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 9. Jeżeli osoba, o której mowa w art. 2 pkt 9 ustawy zmienianej art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pełniła funkcję, prowadziła działalność gospodarczą albo posiadała akcje lub udziały, o których mowa w art. 4 ustawy zmienianej art. 1, jest obowiązana w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć udziały lub akcje.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090) nie są jawne oświadczenia majątkowe składane m.in. przez osoby pełniące funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

W kontekście pojawiających się w przestrzeni publicznej informacji medialnych o budzących wątpliwości dochodach osób zarządzających spółkami z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych objąć należy wszystkich prezesów, wiceprezesów i członków zarządu spółek z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego bez względu na ich wielkość.

Pojawiające się w dyskursie publicznym informacje dotyczące zarobków osób związanych ze spółkami Skarbu Państwa, a także tych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nakazują podjąć działania w celu zapewnienia jak największego, a przy tym bezpiecznego z punktu widzenia interesów spółki, poziomu transparentności. Podkreślić należy, że objęcie obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych także osób związanych ze spółkami, które osiągają znaczące dochody z tytułu świadczenia pracy lub innej działalności na rzecz spółek pozytywnie wpłynie na wizerunek państwa, jako podmiotu właścicielskiego.

Projekt przewiduje, że oświadczenia o stanie majątkowym prezesów, wiceprezesów i członków zarządu spółek z udziałem Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego będą jawne, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację mienia.

W związku z proponowanym rozszerzeniem katalogu podmiotowego ustawy w przypadku gdy prezes, wiceprezes bądź członek zarządu spółki z udziałem Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pełnił funkcję, prowadził działalność gospodarczą albo posiadał akcje lub udziały, których prowadzenie lub posiadanie jest zabronione na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, będzie zobowiązany w ciągu

3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy do zrzeczenia się funkcji, zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej albo do zbycia udziałów lub akcji.

Projekt utrudni budowanie nieformalnych układów zależności pomiędzy władzą publiczną a biznesem. Takie rozwiązanie wpłynie pozytywnie na jakość życia publicznego w Polsce.

Projekt ma również na celu zwiększenie transparentności aktywności zarobkowej najważniejszych w Państwie funkcjonariuszy publicznych, tj. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów a także sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w ministerstwach przez rozszerzenie katalogu danych zawartych w składanych przez ww. oświadczeniach majątkowych o dane dotyczące ich dochodów osiąganych w okresie 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć w Polsce, a także z tytułu z zatrudnienia za granicą lub innej zagranicznej działalności zarobkowej lub zajęć.

Jednocześnie projekt przewiduje obowiązek dołączenia do oświadczenia majątkowego najważniejszych w Państwie funkcjonariuszy publicznych kopii ich rocznych zeznań podatkowych (PIT) z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia. Ponadto, aby zapewnić pełną transparentność źródeł dochodów, w tym dochodów zagranicznych, proponuje się wprowadzenie zasady, że w odniesieniu do dochodów, które w okresie 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia nie zostały rozliczone w Polsce konieczne jest dołączenie odpowiednich dokumentów potwierdzających dokonanie rozliczenia w państwie, w którym te dochody zostały uzyskane.

W projekcie przewidziano konieczność ujawnienia przez najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w tym posłów i senatorów, a także przez osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, funkcje prezesa, wiceprezesa i członka zarządu oraz pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy - lub stanowiska równorzędne udzielonych darowizn lub innych form nieodpłatnego przysporzenia mienia w okresie, za który składają oświadczenie majątkowe. W oświadczeniu podmioty te zobowiązane zostaną do wskazania na rzecz kogo dokonano przysporzenia, a także jakiej

wartości i jakiego rodzaju mienie zostało przeniesione. Ponadto, podmioty te obowiązane zostaną do precyzyjnego określenia od kogo otrzymały zobowiązanie pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, na jakich warunkach zostało ono udzielone i na jaki okres.

Projekt w tym zakresie stanowi realizację prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 Konstytucji RP). Ponadto obowiązek publikowania danych dotyczących również dochodów zagranicznych osób pełniących najwyższe urzędy państwowe przyczyni się pozytywnie do wzmocnienia jawności życia publicznego w Polsce.

Przygotowane rozwiązania stanowią narzędzie uniemożliwiające budowanie struktur zależności pomiędzy osobami zajmującymi kluczowe stanowiska w państwie, a podmiotami zewnętrznymi, finansującymi ich działalność. Obywatele będą mogli zapoznać się z tym, czy dana osoba sprawująca ważną funkcję publiczną w Polsce nie jest lub nie była zależna od podmiotu zagranicznego, a tym samym czy występuje zagrożenie, że będzie ona realizować interesy tego podmiotu w czasie wykonywania funkcji publicznych.

Wskazać należy, że jednym z problemów utrudniających prawidłową realizację prawa obywateli do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne są nieczytelnie wypełniane oświadczenia majątkowe. Dlatego w projekcie proponuje się, aby formularz oświadczenia o stanie majątkowym obowiązkowo wypełniany był w formie komputerowej, a jedynie podpis pod oświadczeniem był złożony własnoręcznie. To niewątpliwie zwiększy transparentność życia publicznego i czytelność ujawnianych informacji.

Z powodu aktualizacji treści przedmiotowych oświadczeń majątkowych należało również określić termin, w którym Prezydent wydaje nowe rozporządzenie dotyczące treści oświadczenia majątkowego. Określono również termin na złożenie nowych oświadczeń majątkowych przez osoby objęte zakresem obowiązywania niniejszej nowelizacji.

Przedmiot projektu niniejszej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Wejście w życie przedmiotowego projektu nie będzie miało wpływu na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Wejście w życie projektu ustawy będzie również wymagało dostosowania do jej treści przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na podstawie art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, określającego m.in. wzór formularza oświadczenia o

stanie majątkowym. Projektowana ustawa nie zmienia treści tego upoważnienia ustawowego, lecz w razie wejścia projektowanej ustawy w życie niezbędne jest dostosowanie treści rozporządzenia do przewidzianych w niej regulacji. W tekście wskazanego rozporządzenia konieczne będzie ujednolicenie danych wpisywanych na formularzu m. in. w zakresie majątku odrębnego, majątku odrębnego małżonka oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową udzielonych darowizn lub innych formach nieodpłatnego przekazania mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia.

Wejście w życie projektowanej ustawy będzie miało pozytywne skutki społeczne z punktu widzenia realizacji zasady jawności życia publicznego i realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, co przyczyni się do szybszej realizacji postulowanego przez społeczeństwo prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne, a tym samym wzmocnienia jawności życia publicznego w Polsce.

Warszawa, 4 stycznia 2024 r.

BAS-WAPEiM-3/24

SEKRETARIAT 2-CY SZEFY K/S

DS. MAŁO. 3. 2024(2)
5.01.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

W projekcie ustawy przewidziano nowelizację ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹, zwanej dalej „ustawą antykorupcyjną” lub „ustawą”. Zaproponowano rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby pełniące w jednoosobowych spółkach z udziałem Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu (proponowana zmiana art. 2 pkt 9 ustawy)² oraz o osoby uzyskujące w tych spółkach określony w projekcie przychód (dodawany art. 2 pkt 9a ustawy). Zgodnie z dodawanym art. 10 ust. 1a ustawy oświadczenie o stanie majątkowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra, a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa RM oraz w ministerstwie, dotyczyłoby majątku odrębnego, majątku odrębnego małżonka oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową³.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1090.

² Art. 1 pkt 1 projektu. Zmieniany przepis ustawy obejmuje węższy zakres podmiotowy, tj. osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu.

³ Art. 1 pkt 2 projektu.

Oświadczenie o stanie majątkowym osób wskazanych w art. 2 pkt 9–10⁴ oraz art. 10 ust. 1a ustawy podlegałoby udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej⁵ (BIP), z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację mienia. Do oświadczenia tych osób nie stosowałoby się przepisu art. 10 ust. 3 ustawy⁶ (dodawany art. 10 ust. 1a i 1c ustawy)⁷.

Artykuł 6 projektu stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, na podstawie z art. 11 ustawy, nowy wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym, uwzględniając zakres informacji zgodnie z art. 10 ust. 1a ustawy w brzmieniu nadanym proponowaną ustawą, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy⁸.

W artykułach 2–5 projektu zawarto postanowienia zmieniające art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁰, art. 25c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹ oraz art. 27c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹².

Projekt zawiera postanowienia przejściowe dotyczące terminów składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz publikowania w BIP jawnych informacji zawartych w oświadczeniach¹³. Ponadto, jeżeli osoba wymieniona w proponowanym brzmieniu art. 2 pkt 9 ustawy, przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy, pełniła funkcję, prowadziła działalność gospodarczą albo posiadała akcje lub udziały, o których mowa w art. 4 ustawy, byłaby obowiązana w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć akcje lub udziały¹⁴.

⁴ Niezmieniany w projekcie art. 2 pkt 10 ustawy dotyczy pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne.

⁵ O którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁶ Zgodnie z tym przepisem informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, chyba że osoba, która złożyła oświadczenie, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba uprawniona, zgodnie z art. 10 ust. 4, 5 lub 6 ustawy, do odebrania oświadczenia może je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie. Oświadczenie przechowuje się przez 6 lat.

⁷ Art. pkt 2 projektu.

⁸ Zgodnie z art. 11 ustawy Prezydent RP określa, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i art. 10 ust. 1 tej ustawy.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zmianami.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 oraz z 2023 r. poz. 1234.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zmianami.

¹³ Art. 7 i 8 projektu.

¹⁴ Art. 9 projektu.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 4 stycznia 2024 r.

BAS-WAPEiM-2/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.1120.3.2024

Data wpływu 5.01.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie ustawy przewidziano nowelizację ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹, zwanej dalej „ustawą antykorupcyjną” lub „ustawą”. Zaproponowano rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby pełniące w jednoosobowych spółkach z udziałem Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu (proponowana zmiana art. 2 pkt 9 ustawy)² oraz o osoby uzyskujące w tych spółkach określony w projekcie przychód (dodawany art. 2 pkt 9a ustawy). Zgodnie z dodawanym art. 10 ust. 1a ustawy oświadczenie o stanie majątkowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra, a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa RM oraz w ministerstwie, dotyczyłoby majątku odrębnego, majątku odrębnego małżonka oraz majątku objętego małżeńską

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1090.

² Art. 1 pkt 1 projektu. Zmieniany przepis ustawy obejmuje węższy zakres podmiotowy, tj. osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu.

wspólnością majątkową³. Oświadczenie o stanie majątkowym osób wskazanych w art. 2 pkt 9–10⁴ oraz art. 10 ust. 1a ustawy podlegałoby udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej⁵ (BIP), z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację mienia. Do oświadczenia tych osób nie stosowałoby się przepisu art. 10 ust. 3 ustawy⁶ (dodawany art. 10 ust. 1a i 1c ustawy)⁷.

Artykuł 6 projektu stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, na podstawie z art. 11 ustawy, wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym, uwzględniając zakres informacji zgodnie z art. 10 ust. 1a i 1b ustawy w brzmieniu nadanym proponowaną ustawą, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy⁸.

W artykułach 2–5 projektu zawarto postanowienia zmieniające art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁰, art. 25c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹ oraz art. 27c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹².

Projekt zawiera postanowienia przejściowe dotyczące terminów składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz publikowania w BIP jawnych informacji zawartych w oświadczeniach¹³. Ponadto, jeżeli osoba wymieniona w proponowanym brzmieniu art. 2 pkt 9 ustawy, przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy, pełniła funkcję, prowadziła działalność gospodarczą albo posiadała akcje lub udziały, o których mowa w art. 4 ustawy, byłaby obowiązana w ciągu trzech miesięcy od dnia

³ Art. 1 pkt 2 projektu.

⁴ Niezmieniany w projekcie art. 2 pkt 10 ustawy dotyczy pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne.

⁵ O którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁶ Zgodnie z tym przepisem informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, chyba że osoba, która złożyła oświadczenie, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba uprawniona, zgodnie z art. 10 ust. 4, 5 lub 6 ustawy, do odebrania oświadczenia może je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie. Oświadczenie przechowuje się przez 6 lat.

⁷ Art. pkt 2 projektu.

⁸ Zgodnie z art. 11 ustawy Prezydent RP określa, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i art. 10 ust. 1 tej ustawy.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zmianami.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 oraz z 2023 r. poz. 1234.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zmianami.

¹³ Art. 7 i 8 projektu.

wejścia w życie projektowanej ustawy zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć akcje lub udziały¹⁴.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie siedmiu dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Odnosząc się do treści projektu ustawy należy uwzględnić następujące przepisy prawa UE:

- Artykuł 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Przepis ten ustanawia zasadę prawa UE ochrony danych osobowych, mającą ogólne zastosowanie, czyli dotyczącą przetwarzania danych w sektorze prywatnym i publicznym. Artykuł 16 ust. 1 TfUE wskazuje na potrzebę ochrony danych osobowych nie tylko w odniesieniu do przetwarzania ich przez instytucje UE, ale również w odniesieniu do przetwarzania ich przez państwa członkowskie.
- Artykuł 45 ust. 1 TfUE ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje m.in. zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.
- Artykuł 49 TfUE zakazujący ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.
- Artykuł 51 akapit pierwszy TfUE stanowiący, że postanowienia regulujące swobodę przedsiębiorczości (art. 49-55 TfUE) nie mają zastosowania do działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej. Zgodnie z art. 62 TfUE przewidziane w art. 51 TfUE wyłączenie stosuje się także do spraw uregulowanych traktatowymi przepisami dotyczącymi swobody świadczenia usług (art. 56–61 TfUE).
- Artykuł 56 TfUE zakazujący ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.
- Artykuł 63 TfUE zakazujący wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

¹⁴ Art. 9 projektu.

- Artykuł 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPPUE lub Karta), przyznający każdej osobie m.in. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.
- Artykuł 8 KPPUE przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą (art. 8 ust. 2 KPPUE).
- Artykuł 51 KPPUE stanowiący, że postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.
- Artykuł 52 KPPUE stanowiący, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych¹⁵; dalej: RODO). Zgodnie z motywem 4 preambuły oraz art. 1 tego rozporządzenia chroni ono podstawowe prawa i wolności uznane w Karcie, w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych. RODO ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 RODO). Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3. Opiniowany projekt ustawy wymaga oceny zgodności z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej w następujących kwestiach: 1) zgodności z unijnymi regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz 2) zgodności z traktatowymi zasadami swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, przepływu pracowników i swobody przepływu kapitału.

3.1. Zgodnie z proponowanym art. 10 ust. 1a i 1c ustawy udostępnieniu w BIP ma podlegać oświadczenie o stanie majątkowym: (1) osób pełniących w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu oraz osób uzyskujących w tych spółkach określony w projekcie przychód¹⁶, (2) pracowników agencji państwowych

¹⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016 r., str. 1, sprostowania Dz. Urz. UE L 127 z 23.5.2018 r., str. 2 oraz L 74 z 4.3.2021 r., str. 35.

¹⁶ Dodawany art. 10 ust. 1c w związku z projektowanym art. 2 pkt 9 i 9a ustawy.

zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne¹⁷, oraz (3) Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa RM, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa RM, ministra, a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa RM oraz w ministerstwie¹⁸. W BIP publikowane byłyby jawne informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym tych osób (artykuły 1, 7 i 8 projektu).

Nowelizacja ustawy antykorupcyjnej zakłada ponadto rozszerzenie zakresu informacji podlegających ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym osób wymienionych w dodawanym art. 10 ust. 1a ustawy. Oświadczenie dotyczyłoby w tym przypadku nie tylko majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową, ale także majątku odrębnego małżonka¹⁹. Obowiązek składania oświadczenia o majątku odrębnym małżonka prowadziłby zatem do ujawniania i publicznego udostępniania informacji nie tylko o osobach zajmujących wymienione w zmienianym przepisie stanowiska państwowe, ale także o ich małżonkach. Należy zauważyć, że jawne informacje zawarte w tych oświadczeniach będą na podstawie przepisów zmienianych ustaw publikowane w BIP.

Obowiązek udostępniania w BIP oświadczenia majątkowego stanowiłoby odstępstwo (*lex specialis*) od reguły zawartej w art. 10 ust. 3 ustawy antykorupcyjnej²⁰, że informacje zawarte w oświadczeniu stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, chyba że osoba, która złożyła oświadczenie, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. Z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację mienia, informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym byłyby *ex lege* jawne i nie korzystałyby z ochrony przewidzianej dla informacji niejawnych. Oświadczenie o stanie majątkowym osób wymienionych w projektowanej ustawie stanowiłoby informację publiczną udostępnianą w BIP²¹. W projekcie nie

¹⁷ Dodawany art. 10 ust. 1c w związku z art. 2 pkt 10 ustawy.

¹⁸ Dodawany art. 10 ust. 1a ustawy.

¹⁹ Artykuł 10 ust. 1 ustawy nie przewiduje obowiązku ujawniania w oświadczeniu o stanie majątkowym informacji o majątku odrębnym małżonka. Obecnie przez terminy „majątek odrębny” oraz majątek objęty „małżeńską wspólnością majątkową” należy rozumieć odpowiednio „majątek osobisty” oraz „majątek wspólny”, w związku ze zmianą ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zmianami) wprowadzoną (od dnia 20 stycznia 2005 r.) mocą ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162 poz. 1691).

²⁰ Przesądza o tym treść dodawanego art. 10 ust. 1a *in fine* i 1c *in fine* ustawy.

²¹ Por. art. 10 ust. 3–3b ustawy antykorupcyjnej stanowiący, że z zastrzeżeniem zachowania określonych ustawowo warunków jawne są tylko niektóre kategorie informacji zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym złożonym przez Prezesa Naczelnego Sądu

przewidziano możliwości odstąpienia od zasady jawności, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych²².

Biorąc pod uwagę proponowaną zmianę art. 10 ustawy antykorupcyjnej należy ocenić, czy projektowana regulacja zakłada przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu przepisów prawa UE, w szczególności RODO. Dokonując analizy projektu w świetle przepisów RODO należy mieć na uwadze, że – niezależnie od regulacji zawartych w projekcie – w zakresie reżimu ochrony danych osobowych rozporządzenie unijne jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE. Ponadto w zakresie ochrony danych osobowych obowiązuje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych²³, która – zgodnie z przypisem 1 do tytułu tej ustawy – służy stosowaniu RODO.

3.2. Prawo do ochrony danych osobowych należy do katalogu podstawowych uprawnień gwarantowanych przez prawo UE, co znajduje wyraz przede wszystkim w art. 16 TfUE, a także w art. 8 KPPUE. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) ograniczenia tego rodzaju uprawnień nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający. W szczególności, przepisy RODO w zakresie, w jakim regulują przetwarzanie danych osobowych mogących naruszyć podstawowe wolności, a w szczególności prawo do życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPPUE) i prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPPUE), muszą być interpretowane w świetle praw podstawowych, które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – stanowią integralną część ogólnych zasad prawa UE. Poszanowanie tych zasad zapewnia TSUE²⁴.

Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wiceprezesów NBP oraz osoby, o których mowa w art. 2 pkt 6d ustawy antykorupcyjnej.

²² Por. art. 10 ust. 3a ustawy antykorupcyjnej stanowiący, że na wniosek osoby składającej oświadczenie osoba odbierająca oświadczenie może zdecydować o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określoną w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756), jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych. Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zniesienia tej klauzuli.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

²⁴ Wyrok TSUE z dnia 20 maja 2003 r., Österreichischer Rundfunk, C-465/00, C-138/01 oraz C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 68; wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2011 r., ASNEF i FECMD, C-468/10 i C-469/10, EU:C:2011:777, pkt 40-49; wyrok TSUE z dnia 14 lutego 2019 r. Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, pkt 41; wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., C-184/20, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, EU:C:2022:601, pkt 60–116. Zgodnie z orzecznictwem TSUE odstępstwa od ochrony danych osobowych i jej ograniczenia powinny być stosowane jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne (wyrok z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie C-13/16 *Rīgas satiksme*, ECLI:EU:C:2017:336, pkt 30, i przytoczone tam orzecznictwo, potwierdzone wyrokiem TSUE z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie C-597/19 *M.I.C.M.*, ECLI:EU:C:2021:492, pkt 110).

Szczegółowe regulacje dotyczące ochrony prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych zostały zawarte w RODO. Zakres zastosowania RODO został określony w art. 2 ust. 1 i obejmuje on przetwarzanie danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz inne przetwarzanie danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych. W art. 4 pkt 2 RODO wskazano, że „przetwarzanie” oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie [...] przechowywanie [...] ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 RODO „dane osobowe” oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. W obecnym stanie prawnym oświadczenie o stanie majątkowym zawiera personalia składającego oraz informacje wskazane w art. 10 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, a w przypadku wejścia w życie projektowanych przepisów zawierałoby dodatkowo informacje o jego małżonku ujawniane w części dotyczącej majątku odrębnego małżonka. Treść oświadczenia mieści się więc w granicach pojęcia „dane osobowe” w rozumieniu RODO. W ocenie TSUE operacja polegająca na zamieszczeniu na stronie internetowej danych osobowych stanowi ich przetwarzanie w rozumieniu art. 2 lit. b dyrektywy 95/46/WE (obecnie: art. 4 pkt 2 RODO)²⁵. Zgodnie z wyjaśnieniem TSUE w sprawie *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja* informacje odnoszące się do osób fizycznych wskazanych z imienia i nazwiska, które mają być opublikowane na stronie internetowej litewskiej głównej komisji ds. zapobiegania konfliktom interesów w sektorze publicznym, stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO, *a okoliczność, że informacje te wpisują się w ramy działalności zawodowej składającego oświadczenie, nie może pozbawić ich tej kwalifikacji [...]* Ponadto operacja polegająca na zamieszczaniu na stronie internetowej danych osobowych stanowi ich przetwarzanie w rozumieniu [...] art. 4 pkt 2 RODO²⁶.

²⁵ Wyroki TSUE: z dnia 6 listopada 2003 r., Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, pkt 25, z dnia 13 maja 2014 r., Google Spain i Google, C-131/12, EU:C:2014:317, pkt 26, z dnia 14 lutego 2019 r. Buivids, C-345/17, pkt 37 oraz z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 65.

²⁶ Wyrok TSUE w sprawie *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo.

Przepisy ustawy antykorupcyjnej dotyczą gromadzenia i przechowywania oświadczeń (art. 10 ustawy), natomiast projekt przewiduje ich ujawnienie i upublicznienie w BIP. Czynności te są objęte terminem „przetwarzanie danych osobowych” w rozumieniu RODO, przy czym projekt zmierza do poszerzenia zakresu ich przetwarzania.

Artykuł 2 ust. 2 RODO określa obszary, w których rozporządzenie to nie ma zastosowania. W przypadku analizowanego projektu ustawy należy uznać, że nie zachodzą przesłanki uzasadniające niestosowanie RODO. W szczególności nie zachodzi przesłanka działalności nieobjętej zakresem prawa Unii (art. 2 ust. 2 lit. a RODO)²⁷, ponieważ RODO nie przewiduje żadnego wyjątku, który wyłączałby z zakresu stosowania tego rozporządzenia przetwarzanie danych osobowych funkcjonariuszy publicznych²⁸. Proponowana ustawa podlega więc ocenie w świetle postanowień RODO.

Analizując zgodność projektu z RODO należy ocenić proponowane regulacje w odniesieniu do unijnych zasad przetwarzania danych osobowych. Dane osobowe muszą być m.in.: przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą (art. 5 ust. 1 lit. a RODO), zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami („ograniczenie celu”, art. 5 ust. 1 lit. b), a także adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”, art. 5 ust. 1 lit. c). Ponadto powinny być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane („ograniczenie przechowywania” art. 5 ust. 1 lit. e). Artykuł 6 ust. 1 RODO określa przypadki, w których przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem, w tym sytuację, w której przetwarzanie danych jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (ust. 1 lit. c), wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (ust. 1 lit. e). Przepis ten przewiduje zamknięty i wyczerpujący wykaz przypadków, w których przetwarzanie danych osobowych może zostać uznane za legalne. A zatem aby można było uznać je za zgodne z prawem, przetwarzanie powinno stanowić jeden

²⁷ Wyjątek z art. 2 ust. 2 RODO ma na celu wyłączenie z zakresu stosowania RODO przetwarzania danych osobowych dokonywanego przez organy państwowe w ramach działalności związanej z ochroną bezpieczeństwa narodowego lub działalności, która może zostać zaliczona do tej samej kategorii; obejmuje ona w szczególności działalność mającą na celu ochronę podstawowych funkcji państwa i podstawowych interesów społeczeństwa (wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-204/21, pkt 317 i 318 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁸ Wyrok TSUE z dnia 14 lutego 2019 r. Buivids, C-345/17, pkt 45 – w odniesieniu do postanowień uchylonej dyrektywy 95/46/WE analogicznych do postanowień RODO.

z przypadków przewidzianych w art. 6 ust. 1 RODO²⁹. W odniesieniu do tych dwóch przypadków zgodności przetwarzania z prawem (określonych w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO) art. 6 ust. 3 RODO uściśla, że podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator danych, oraz że ta podstawa prawna powinna służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym i być proporcjonalna do zamierzonego prawnie uzasadnionego celu. Ponieważ wymogi te stanowią wyraz wymogów wynikających z art. 52 ust. 1 KPPUE, należy je interpretować w świetle tego ostatniego postanowienia i stosować odpowiednio do art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO³⁰.

Państwa członkowskie nie mogą dodawać nowych kryteriów legalności przetwarzania danych osobowych względem kryteriów ustanowionych w art. 6 RODO, ani też ustanawiać dodatkowych wymogów, które doprowadziłyby do modyfikacji zakresu jednego z sześciu kryteriów przewidzianych we wspomnianym artykule³¹. W szczególności art. 6 ust. 2 RODO nie może służyć jako podstawa przyjęcia przepisów krajowych, które przewidywałyby dodatkowe wymogi zmieniające zakres kryteriów wymienionych w tym artykule³². Na tej podstawie prawnej mogą być przyjmowane jedynie takie przepisy, które dokonywałyby zwykłego doprecyzowania jednego z tych kryteriów³³.

Ponadto art. 23 RODO zezwala państwom członkowskim UE na wprowadzenie odstępstwa od niektórych postanowień tego rozporządzenia, w szczególności od art. 5 ust. 1 RODO, jeżeli odstępstwo takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym, służącym m.in.: ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym państwa członkowskiego, w szczególności ważnemu interesowi gospodarczemu lub finansowemu państwa członkowskiego, w tym kwestiom pieniężnym, budżetowym i podatkowym (art. 23 ust. 1 lit. e) lub funkcjom kontrolnym, inspekcyjnym lub regulacyjnym związanym, nawet sporadycznie, ze sprawowaniem władzy publicznej w pewnych określonych przepisami RODO przypadkach, w tym w przypadku wymienionym w art. 23 lit. e (art. 23 ust. 1 lit. h).

²⁹ Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 67.

³⁰ Por. wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 69.

³¹ Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2011 r., ASNEF i FECEMD, C-468/10 i C-469/10, pkt 30–32.

³² Artykuł 6 ust. 2 RODO stanowi, że państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić bardziej szczegółowe przepisy, aby dostosować stosowanie przepisów RODO w odniesieniu do przetwarzania służącego wypełnieniu warunków określonych w ust. 1 lit. c i e tego artykułu; w tym celu mogą dokładniej określić szczegółowe wymogi przetwarzania i inne środki w celu zapewnienia zgodności przetwarzania z prawem i jego rzetelności, także w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem przewidzianych w rozdziale IX RODO.

³³ Wyrok TSUE, ASNEF i FECEMD, C-468/10 i C-469/10, pkt 35.

Z punktu widzenia mających zastosowanie do projektowanej ustawy postanowień RODO, w szczególności art. 5 ust. 1 lit. c i e (odpowiednio „minimalizacja danych” i „ograniczenie przechowywania”), art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 RODO, oraz art. 23 RODO, należy ocenić, czy proponowana regulacja stanowi ingerencję w życie prywatne, a jeśli tak, czy ingerencja ta jest uzasadniona z punktu widzenia art. 7 KPPUE (prawo do życia prywatnego i rodzinnego) i art. 8 KPPUE (prawo do ochrony danych osobowych).

Rekonstrukcja treści normatywnej postanowień Karty wymaga uwzględnienia jej postanowień ogólnych dotyczących wykładni i stosowania Karty (tytuł VII KPPIE). Zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie drugie KPPUE z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Zgodnie z art. 52 ust. 3 KPPUE oraz wyjaśnieniami do tego przepisu³⁴ w zakresie, w jakim prawa zawarte w Karcie odpowiadają także prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁵ (dalej: EKPC), znaczenie i zakres tych praw, w tym dopuszczalnych ograniczeń, są takie same jak te, które przewiduje ta konwencja³⁶. Oznacza to w szczególności, że ustawodawca przy określaniu ograniczeń tych praw musi przestrzegać takich norm, jakie są określone na mocy szczegółowych ustaleń dotyczących ograniczeń, zawartych w EKPC, które są w związku z tym stosowane w odniesieniu do praw objętych art. 52 ust. 3 KPPUE³⁷. Znaczenie i zakres praw gwarantowanych są określone także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i TSUE.

Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi art. 7 Karty³⁸ prawa zagwarantowane w tym przepisie odpowiadają prawom zagwarantowanym na mocy art. 8 EKPC. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 KPPUE prawo do poszanowania życia prywatnego z art. 7 KPPUE ma takie samo znaczenie i zakres, jak prawa zawarte w art. 8 EKPC. W związku z tym prawnie dozwolone ograniczenia tych praw są takie, jak ograniczenia uznawane przez art. 8 EKPC³⁹. Jak skonstatował TSUE w wyroku w sprawach połączonych *Rundfunk* art. 8 EKPC, pomimo wyrażenia w ust. 1 zasady nieingerencji władz publicznych w korzystanie z prawa do poszanowania życia

³⁴ Wyjaśnienia odnoszące się do art. 52 Karty, str. 32–35 [w:] wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/02), Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 17 (dalej: wyjaśnienia dotyczące Karty).

³⁵ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zmianami.

³⁶ Zgodnie z art. 52 ust. 3 zdanie drugie KPPUE nie stanowi to jednak przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

³⁷ Zgodnie z wyjaśnieniami odnoszącymi się do art. 52 Karty, *op. cit.*, str. 33: *Nie ma to negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.*

³⁸ Zob. wyjaśnienia odnoszące się do art. 7 i art. 52 Karty, *op. cit.*, str. 20 i 34.

³⁹ Wyjaśnienia odnoszące się do art. 7 Karty, *op. cit.*, str. 20.

prywatnego⁴⁰, dopuszcza w ust. 2 taką ingerencję w przypadkach „przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”⁴¹. Oceniając zgodność projektu ustawy z art. 7 KPPUE należy więc uwzględnić jednocześnie treść normatywną art. 8 EKPC, interpretowanego w orzecznictwie ETPC i TSUE. Z orzecznictwa TSUE wynika, że gromadzenie imiennych danych na temat uzyskiwanych przez jednostki dochodów, w celu przedstawiania ich do wiadomości osobom trzecim, wchodzi w zakres stosowania art. 8 EKPC⁴². ETPC orzekł w tym względzie, że pojęcie „życie prywatne” nie może być interpretowane w sposób zawężający oraz że *nie uzasadnia wyłączenia działalności zawodowej [...] z zakresu pojęcia życia „prywatnego”*⁴³.

Zgodnie z postanowieniami RODO oraz ustalonym orzecznictwem TSUE zagwarantowane w art. 7 i 8 KPPUE prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych nie są prerogatywami absolutnymi, lecz należy je postrzegać w kontekście ich funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności⁴⁴.

Oceniając zgodność projektu z prawem UE należy odwołać się do kryteriów określonych w art. 6 RODO. Spośród wymienionych tam warunków, w których dane osobowe mogą być przetwarzane, w przypadku analizowanego projektu najbliższe zakładanym celom regulacji są warunki określone w art. 6 ust. 1 lit. c i e, tj. gdy przetwarzanie danych jest niezbędne odpowiednio do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Należy przy tym podkreślić, że w ocenie TSUE pojęcie konieczności, które służy precyzyjnemu wyodrębnieniu sytuacji, w których przetwarzanie danych osobowych jest dozwolone, nie może mieć różnego zakresu w poszczególnych państwach członkowskich. Jest to zatem

⁴⁰ Artykuł 8 ust. 1 EKPC stanowi, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

⁴¹ Wyrok TSUE z dnia 20 maja 2003 r., *Österreichischer Rundfunk*, C-468/10 i C-469/10, EU:C:2003:294, pkt 71.

⁴² Wyrok TSUE, *Rundfunk*, pkt 73.

⁴³ Zob. wyrok TSUE, *Rundfunk*, pkt 73, i przywołane tam wyroki ETPC: z 16 lutego 2000 r. w sprawie *Amann przeciwko Szwajcarii*, Recueil des arrêts et décisions, 2000-II, § 65; z dnia 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaruc przeciwko Rumunii*, Recueil des arrêts et décisions, 2000-V, § 43.

⁴⁴ Motyw 4 preambuły RODO oraz wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., *Volker und Markus Schecke i Eifert*, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 48; opinia TSUE z dnia 26 lipca 2017 r., umowa PNR UE–Kanada, 1/15, EU:C:2017:592, pkt 136; wyrok TSUE z dnia 24 września 2019 r., *Google LLC przeciwko CNIL*, C-507/17, EU:C:2019:772, pkt 60 oraz wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 70.

autonomiczne pojęcie prawa unijnego, którego wykładnia powinna w pełni odpowiadać celowi RODO sformułowanemu w jego art. 1 ust. 2⁴⁵. Przepis ten stanowi, że rozporządzenie to chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że projekt ustawy wprowadza daleko idące ograniczenie prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Dane te będą nie tylko zbierane, gromadzone i udostępniane odpowiednim organom/służbom, ale również publikowane w BIP bez zgody ze strony zainteresowanej osoby. Tak poważne ograniczenie podmiotowego prawa powinno podlegać jeszcze bardziej rygorystycznej ocenie zgodności z przedstawionymi kryteriami niż samo wprowadzenie obowiązku złożenia oświadczenia.

Za problematyczne z punktu widzenia wymogów określonych w art. 52 ust. 1 KPPUE oraz art. 6 ust. 3 i art. 23 RODO należy uznać w szczególności objęcie obowiązkiem publikacji oświadczeń o stanie majątkowym w części dotyczącej majątku odrębnego małżonka (dodawany art. 10 ust. 1 ustawy). Wątpliwości dotyczą zwłaszcza wymogu zapewnienia, aby proponowana regulacja prawna – jako podstawa prawna przetwarzania danych osobowych – odpowiadała celowi leżącemu w interesie publicznym i była proporcjonalna do zamierzonego prawnie uzasadnionego celu⁴⁶.

Udostępnianie w BIP tej części oświadczenia mogłoby prowadzić do naruszenia prawa do prywatności i życia rodzinnego zarówno osób składających oświadczenie, jak i innych osób wymienionych w oświadczeniu (np. małżonka, wierzycieli). Oznacza to, że udostępnieniu podlegałyby także informacje o osobach, które nie są zatrudnione na stanowisku, na którym wykonywana praca polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Z tych samych względów wątpliwości budzi także objęcie obowiązkiem publikacji oświadczeń majątkowych osób określonych w art. 2 pkt 9–10 ustawy. Należy zauważyć, że w związku z proponowanym brzmieniem art. 2 pkt 9 ustawy oświadczenie majątkowe musiałyby składać osoby pełniące funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, a także we wszystkich spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, tj. także w spółkach, w których udział Skarbu Państwa nie przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Oświadczenie majątkowe składałyby ponadto osoby uzyskujące w tych spółkach określony w projekcie przychód (dodawany art. 2 pkt 9a ustawy). Obowiązkiem składania oświadczeń byłyby zatem objęte także osoby, które przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy nie składały oświadczeń o stanie

⁴⁵ Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 r., Heinz Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, pkt 52 – w odniesieniu do postanowień dyrektywy 95/46/WE analogicznych do postanowień RODO.

⁴⁶ Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 73.

majątkowym (art. 4 ust. 2 projektu). Zważywszy że nie każda funkcja wymaga jednakowych instrumentów kontroli, można wyrazić wątpliwość, czy w każdym przypadku osoby pełniące funkcje prezesów, wiceprezesów i członków zarządu w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa oraz osoby uzyskujące w tych spółkach określony w projekcie przychód, jak również osoby określone w art. 2 pkt 10 ustawy, można zakwalifikować do kategorii osób zatrudnionych na stanowisku związanym z udziałem w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa.

Z proponowanej regulacji wynika ponadto, że informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym (tj. z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiające identyfikację mienia) byłyby jawne i stanowiły informację publiczną udostępnianą w BIP. W projekcie nie przewidziano możliwości odstąpienia od zasady jawności, jeżeli ujawnienie określonych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego lub innych osób oraz naruszenie prawa do prywatności osób wymienionych w oświadczeniu. Tak daleko posunięte ograniczenie prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych nie wydaje się więc uzasadnione. Z tego powodu objęcie oświadczeń składanych przez te osoby może zostać uznane za nieproporcjonalne i niezgodne z art. 5 ust. 1 lit. c RODO (zasada „minimalizacji danych”).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na problematyczność pogodzenia reguły obowiązkowej publikacji oświadczeń z treścią art. 5 ust. 1 lit. e RODO (zasada „ograniczenia przechowywania”). Przepis ten przewiduje m.in., że dane osobowe powinny być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane. Tymczasem upublicznienie oświadczeń na stronach internetowych może spowodować możliwość dalszego ich gromadzenia, rozpowszechniania i kopiowania w sposób niekontrolowany, co w istocie spowoduje, że jakiegokolwiek ograniczenie czasowe przechowywania i ekspozycji tych danych stanie się iluzoryczne. Zgodność projektowanych przepisów z art. 5 ust. 1 lit. e RODO jest więc uwarunkowana wprowadzeniem skutecznego zabezpieczenia przeciwko takim praktykom.

Jak wyjaśnił TSUE w sprawie *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* „o ile w celu zapobiegania konfliktom interesów i korupcji w sektorze publicznym może być właściwe wymaganie, by w oświadczeniach o interesach prywatnych zostały zawarte informacje pozwalające na identyfikację osoby je składającej, jak również informacje dotyczące działalności współmałżonka [...], o tyle publiczne ujawnienie w Internecie danych imiennych dotyczących współmałżonka [...] dyrektora instytucji otrzymującej środki publiczne, a także osób mu bliskich lub innych znanych mu osób, z którymi relacja mogłaby powodować konflikt

interesów, wydaje się wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne”⁴⁷. Ponadto, zdaniem TSUE w zakresie, w jakim przewiduje się publiczne ujawnienie danych imiennych dotyczących osób innych niż składający oświadczenie w jego roli decydenta sektora publicznego, przetwarzanie danych osobowych dotyczy również osób, które nie mają takiego statusu i względem których cele przewidziane w ustawie nie stosują się w taki sam sposób jak w przypadku składającego oświadczenie⁴⁸. TSUE zwrócił również uwagę, że przetwarzanie danych osobowych udostępnionych w Internecie dla ogółu opinii publicznej może umożliwić swobodny dostęp do tych danych osobom, które ze względów niezwiązanych z celem interesu ogólnego polegającym na zapobieganiu konfliktom interesów i korupcji w sektorze publicznym dążą do uzyskania informacji na temat sytuacji osobistej, materialnej i finansowej składającego oświadczenia oraz członków jego rodziny. Co za tym idzie, publikacja takich danych *może na przykład narazić zainteresowanych na powtarzające się reklamy ukierunkowane, akwizycję handlową lub nawet ryzyko doświadczenia zachowań przestępczych*. W związku z tym tego rodzaju przetwarzanie danych osobowych TSUE uznał za stanowiące poważną ingerencję w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zainteresowanych osób⁴⁹.

W sprawie *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja* TSUE skonstatował, że *publikacja w sieci większości danych osobowych zawartych w oświadczeniu o interesach prywatnych każdego dyrektora instytucji otrzymującej środki publiczne [...] nie spełnia wymogów zapewniającego równowagę wyważenia. W porównaniu z obowiązkiem złożenia oświadczenia o interesach prywatnych powiązanego z przeprowadzaną przez główną komisję kontrolą treści takiego oświadczenia, w odniesieniu do której na danym państwie członkowskim spoczywa obowiązek zapewnienia jej skutecznego charakteru poprzez przyznanie temu organowi niezbędnych w tym celu zasobów, omawiana publikacja stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, które nie może zostać zrekompensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wyniknąć z publikacji wszystkich tych danych w zakresie zapobiegania konfliktom interesów i walki z korupcją*⁵⁰.

Analiza proponowanej regulacji prowadzi do wniosku, że zakładane przez projekt ograniczenie ochrony danych osobowych, polegające na udostępnianiu oświadczeń majątkowych w BIP, które nie podlegałoby odpowiednim

⁴⁷ Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 96.

⁴⁸ Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 100.

⁴⁹ Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 101-105.

⁵⁰ Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisja*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 112.

ograniczeniom ze względu na prywatność osoby fizycznej, nie mieści się w tym, co można uznać za niezbędne do osiągnięcia celów zakładanych przez nowelizowaną ustawę antykorupcyjną, takich jak zwiększenie jawności życia publicznego, ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące życie publiczne czy przeciwdziałanie korupcji. Proponowane przepisy art. 10 ust. 1a i 1c ustawy mogą zostać w tym względzie uznane za sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. c i e, art. 6 ust. 3 oraz art. 23 RODO w związku z art. 8 EKPC, art. 7 i 8 KPPUE oraz art. 1 ust. 2 RODO.

3.3. W art. 1 pkt 1 projektu (zmiana art. 2 pkt 9 i 9a ustawy antykorupcyjnej) przewidziano rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby pełniące we wszystkich spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu, jak również o osoby uzyskujące w tych spółkach określony w projekcie przychód. Wprowadzenie proponowanej zmiany skutkowałaby stosowaniem wobec tych osób określonych ustawą ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, sankcji w postaci odwołania ze stanowiska w przypadku naruszenia tego zakazu, sankcji w postaci nieważności z mocy prawa wyboru lub powołania do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazu (art. 9 ustawy). Ponadto, jeżeli osoby wymienione w projektowanym art. 2 pkt 9 ustawy, przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy, pełniły funkcje, prowadziły działalność gospodarczą albo posiadały akcje lub udziały, o których mowa w art. 4 ustawy, byłyby obowiązane w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć akcje lub udziały (art. 9 projektu). Proponowane zmiany wprowadzają zatem daleko idące ograniczenia (zakaz) prowadzenia działalności gospodarczej m.in. wobec osób pełniących funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w których udział Skarbu Państwa nie przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Oznacza to, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej obejmowałby także osoby pełniące funkcje prezesa, wiceprezesa i członka zarządu w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Konsekwencją projektowanych przepisów byłoby ograniczenie możliwości (zakaz) prowadzenia działalności gospodarczej przez szerszy niż dotychczas krąg osób. Proponowane przepisy ustawy należy ocenić z punktu widzenia zgodności z traktatowymi zasadami swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, przepływu pracowników i swobody przepływu kapitału.

Swoboda przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TfUE umożliwia obywatelom UE trwałe i ciągłe uczestniczenie w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego niż państwo ich pochodzenia. Możliwość stosowania przepisów o swobodzie przedsiębiorczości warunkuje stała obecność w przyjmującym państwie członkowskim, wskazująca na zintegrowanie z jego

życiem gospodarczym. Z kolei swoboda przepływu usług, o której jest mowa w art. 56 TfUE, umożliwia obywatelom UE i ich przedsiębiorstwom, utworzonym zgodnie z prawem państw członkowskich, oferowanie świadczeń odpłatnych, legalnych i czasowych na terenie innych państw członkowskich niż państwo ich pochodzenia (czynna swoboda przepływu usług). Swoboda ta umożliwia też korzystanie ze świadczeń oferowanych przez podmioty z innych państw członkowskich (bierna swoboda przepływu usług).

Swoboda przedsiębiorczości i swoboda przepływu usług są ze sobą związane – łączy je krąg beneficjentów (obywatele UE) oraz przedmiot (działalność gospodarcza), różni natomiast element czasu, który w przypadku swobody przedsiębiorczości jest z zasady nieograniczony, podczas gdy w ramach swobody świadczenia usług działalność podmiotu pochodzącego z jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego ma z zasady charakter tymczasowy. Swobody te różnią się także pod względem treści, gdyż inne są uprawnienia usługodawcy w ramach każdej ze swobód i inne mogą być wymagania stawiane przez prawo krajowe migrującym przedsiębiorcom, w zależności od tego, z której swobody pragną skorzystać.

Uwzględniając treść normatywną art. 49 i 56 TfUE można stwierdzić, że w projektowanych przepisach nie wprowadza się dyskryminacji bezpośredniej (jawnej), ponieważ nie różnicuje się w nich w sposób wyraźny sytuacji prawnej podmiotów objętych jego regulacją w zależności od ich przynależności państwowej. Wynikające z proponowanych przepisów ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej odnoszą się w jednakowym stopniu do przedsiębiorców z Polski, jak i pozostałych państw członkowskich. Proponowane przepisy nie wprowadzają także dyskryminacji pośredniej (ukrytej). Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, stosowany niezależnie od przynależności państwowej, stawia w niekorzystnej sytuacji przede wszystkim lub w znacznej większości przedsiębiorców z innych państw członkowskich⁵¹. W odniesieniu do projektowanych regulacji brak jest przesłanek do stwierdzenia dyskryminacji pośredniej, bowiem nie przewidują one rozwiązań, które w praktyce stawiałyby w gorszej sytuacji podmioty z innych państw członkowskich⁵².

Zgodnie z orzecznictwem TSUE wszelkie podjęte przez państwa członkowskie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnymi korzystanie ze swobód traktatowych, stanowią bariery w ramach rynku wewnętrznego – nawet jeżeli te ograniczenia są stosowane bez rozróżnienia wobec podmiotów z państwa przyjmującego i z innych państw członkowskich⁵³.

⁵¹ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 8 stycznia 2007 r., Celozzi, C-332/05, EU:C:2007:35, pkt 24.

⁵² Por. wyrok TSUE z dnia 8 czerwca 2017 r., Maria Eugenia Van der Weegen i in. przeciwko Belgische Staat, C-580/15, EU:C:2017:429, pkt 29.

⁵³ Wyrok TSUE z dnia 28 lutego 2008 r., Deutsche Shell GmbH przeciwko Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg, C-293/06, EU:C:2008:129, pkt 28 oraz wyrok TSUE z dnia

W szczególności należy uwzględnić utrwaloną linię orzeczniczą TSUE, zgodnie z którą zakaz wyrażony w art. 49 TfUE nie ogranicza się do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale obejmuje również niedyskryminacyjne ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą bowiem wprowadzać regulacje w zakresie określania zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lecz pod pewnymi warunkami. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, środki krajowe, które mogłyby utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowej swobody, jaką jest swoboda przedsiębiorczości, powinny spełniać cztery warunki: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, 2) muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, 3) muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i 4) nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu⁵⁴.

W odniesieniu do proponowanych zmian ustawy, jak odnotowano wyżej, nie ma mowy o dyskryminowaniu podmiotów z innych państw członkowskich. Pierwszy warunek dopuszczalności projektowanych ograniczeń jest zatem spełniony. Jeżeli chodzi o interes ogólny podlegający ochronie, to projektodawcy wskazują m.in., że „[p]ojawiające się w dyskursie publicznym informacje dotyczące zarobków osób związanych ze spółkami Skarbu Państwa, a także tych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nakazują podjąć działania w celu zapewnienia jak największego, a przy tym bezpiecznego z punktu widzenia interesów spółki, poziomu transparentności”, Zdaniem projektodawców „[p]rojekt utrudni budowanie nieformalnych układów zależności pomiędzy władzą publiczną a biznesem. Takie rozwiązanie wpłynie pozytywnie na jakość życia publicznego w Polsce”⁵⁵. Wydaje się, że wskazane względy mogłyby zostać uznane za zmierzające do osiągnięcia celów uzasadnionych nadrzędnym względem interesu ogólnego, wobec czego – w świetle orzecznictwa TSUE – państwa członkowskie mogą powoływać się na nie, aby uzasadnić odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego⁵⁶. Można więc uznać warunki drugi i trzeci za spełnione. Zgodnie z uzasadnieniem projektu wprowadzenie proponowanych ograniczeń może przyczynić się do przeciwdziałania opisanym w nim negatywnym zjawiskom, co pozwala uznać, że proponowane przepisy mają charakter celowy (adekwatny).

3 czerwca 2010 r., Ladbroke's Betting & Gaming Ltd i Ladbroke's International Ltd przeciwko Stichting de Nationale Sporttotalisator, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308, pkt 15.

⁵⁴ Zob. m.in. wyroki TSUE: z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37, z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 44 oraz z dnia 11 marca 2010 r., Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 51.

⁵⁵ Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw.

⁵⁶ Por. np. wyroki TSUE: z dnia 11 marca 2010 r., Attanasio Group, C-384/08, pkt 50 oraz z dnia 25 października 2007 r., Geurts i Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, pkt 24.

W odniesieniu do czwartego warunku (konieczność) trzeba odnotować, że proponowane przepisy ograniczające prowadzenie działalności gospodarczej (projektowane art. 2 pkt 9 i 9a ustawy oraz art. 9 projektu) stanowią najdalej idące ograniczenia, mimo to projektodawcy nie wykazali w uzasadnieniu projektu ustawy analizy możliwości i skutków wprowadzenia alternatywnych, mniej surowych ograniczeń. Brak wymaganego uzasadnienia konieczności wprowadzanych regulacji może prowadzić do zakwestionowania zgodności projektowanego rozwiązania z zasadą proporcjonalności. Należy wskazać, że pomimo pojawiających się niejednoznaczności⁵⁷, orzecznictwo TSUE nakłada na państwo członkowskie ciężar dowodu, że wymienione wyżej warunki zostały spełnione⁵⁸. Ponadto – w przypadku postępowania sądowego – względem uzasadniającym, które mogą zostać powołane przez państwo członkowskie, musi towarzyszyć analiza trafności i proporcjonalności przyjętego przez to państwo środka restrykcyjnego oraz dane potwierdzające argumentację tego państwa⁵⁹. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wykazało ani niezbędnego charakteru, ani proporcjonalności spornych środków w stosunku do zamierzonego celu, ograniczenie przez takie środki traktatowej swobody przedsiębiorczości uznaje się za niedopuszczalne⁶⁰.

Wobec powyższego proponowany art. 2 pkt 9 i 9a ustawy oraz art. 9 projektu mogą zostać uznane za daleko idące ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Wobec braku wymaganego uzasadnienia konieczności

⁵⁷ Przykładowo, w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja przeciwko Republice Austrii, C-320/03, EU:C:2005:684, pkt 87, TSUE uznał, że przed przyjęciem tak radykalnego środka jak całkowity zakaz ruchu na odcinku autostrady stanowiącej ważny szlak komunikacyjny pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi, władze austriackie miały obowiązek uważnego zbadania możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu i zrezygnować z nich dopiero wtedy, gdyby wyraźnie ustalono, że są nieodpowiednie w stosunku do zamierzonego celu. Natomiast w wyroku z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja przeciwko Republice Włoskiej, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 66, TSUE stwierdził co następuje: *o ile prawdą jest, że to do państwa członkowskiego powołującego się na nadrzędny wymóg w celu uzasadnienia przeszkody w swobodnym przepływie towarów należy wykazanie, że jego uregulowanie jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego słusznego celu, to jednak ów ciężar dowodu nie może iść tak daleko, aby wymagać od tego państwa członkowskiego wykazania, w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek nie umożliwia realizacji rzeczzonego celu w tych samych warunkach.*

⁵⁸ Do właściwych władz krajowych należy wykazanie, że ich przepisy są odpowiednie do zapewnienia realizacji założonego celu i zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. nie wykraczają poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia. Zob. wyroki TSUE: z dnia 10 kwietnia 2008 r., Komisja przeciwko Portugalii, C-265/06, EU:C:2008:210, pkt 39 oraz z dnia 6 września 2012 r., Komisja przeciwko Królestwu Belgii, C-150/11, EU:C:2012:539, pkt 53.

⁵⁹ Wyrok TSUE z dnia 7 lipca 2005 r., Komisja przeciwko Republice Austrii, C-147/03, EU:C:2005:427, pkt 63.

⁶⁰ Wyrok TSUE z dnia 22 października 2009 r., Komisja przeciwko Republice Portugalskiej, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 49.

wprowadzenia projektowanych rozwiązań, przepisy te budzą wątpliwości co do zgodności z art. 49 TfUE w rozumieniu nadanym mu w orzecznictwie TSUE.

Biorąc pod uwagę, że w stosunku do osób pełniących w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu oraz osób uzyskujących w tych spółkach określone w projekcie przychody (projektowany art. 2 pkt 9 i 9a ustawy) miałyby zastosowanie zakazy określone m.in. w art. 4 pkt 2, 5 i 6 ustawy, należy uznać, że proponowane przepisy mogłyby prowadzić do ograniczenia także innych niż swoboda przedsiębiorczości podstawowych swobód rynku wewnętrznego, tj. odpowiednio swobody przepływu pracowników, swobody przepływu kapitału i swobody świadczenia usług. Proponowane przepisy budzą zatem wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1, art. 56 oraz art. 63 TfUE.

Reasumując, należy uznać, że proponowany art. 2 pkt 9 i 9a ustawy oraz art. 9 projektu przewidują niedyskryminacyjne ograniczenia, określonych w przepisach art. 45 ust. 1, art. 49, art. 56 oraz art. 63 TfUE, swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz swobody przepływu kapitału. Można uznać, że przepisy projektu służą realizacji nadrzędnego interesu ogólnego, jakim jest transparentność oraz przeciwdziałanie korupcji. W projekcie nie uzasadniono jednak konieczności (proporcjonalności) przewidzianych rozwiązań dla zamierzonego celu. Brak wymaganego uzasadnienia może doprowadzić do zakwestionowania zgodności tych przepisów z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw dotyczy kwestii regulowanych prawem Unii Europejskiej.

Przewidziane przez proponowaną ustawę ograniczenie ochrony danych osobowych, polegające na udostępnianiu oświadczeń majątkowych w BIP, które nie podlegałoby odpowiednim ograniczeniom ze względu na prywatność osoby fizycznej, nie mieści się w tym, co można uznać za niezbędne do osiągnięcia celów zakładanych przez nowelizowaną ustawę antykorupcyjną, takich jak zwiększenie jawności życia publicznego, ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące życie publiczne czy przeciwdziałanie korupcji. Proponowane przepisy art. 10 ust. 1a i 1c ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne mogą zostać w tym względzie uznane za sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. c i e, art. 6 ust. 3 oraz art. 23 RODO w związku z art. 8 EKPC, art. 7 KPPUE oraz art. 1 ust. 2 RODO.

Projekt przewiduje niedyskryminacyjne ograniczenia, określonych w przepisach art. 45 ust. 1, art. 49, art. 56 oraz art. 63 TfUE, swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz

swobody przepływu kapitału. Można uznać, że proponowany art. 2 pkt 9 i 9a ustawy oraz art. 9 projektu służą realizacji nadrzędnego interesu ogólnego, jakim jest transparentność oraz przeciwdziałanie korupcji. W projekcie nie uzasadniono jednak konieczności (proporcjonalności) przewidzianych rozwiązań dla zamierzonego celu. Brak wymaganego uzasadnienia może doprowadzić do zakwestionowania zgodności tych przepisów z prawem Unii Europejskiej.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Pionka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

**KOMISJA REWIZYJNA
PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosel
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/3/24

Warszawa, 9 stycznia 2024 roku

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP3-WP.020.41.8.2023

Data wpływu 10.01.2024

Szanowny Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z opublikowaniem na stronie Sejmu RP, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (poselski projekt ustawy z 29 grudnia 2023 r. SH-020-39/23), z uwagi na fakt, że przedmiotowy projekt dotyczy osób zatrudnionych w spółkach prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, przedkładam uwagi Związku Powiatów Polskich do tego projektu. W naszej ocenie projekt narusza zasady przyzwoitej legislacji. Ustawodawca ma prawo kształtować przepisy dotyczące ograniczeń w zakresie wykonywania działalności gospodarczej przez zatrudnionych w sektorze publicznym, natomiast przepisy nie mogą być wprowadzane w takiej formie, aby stanowiły swoistą pułapkę dla osób, które w tym systemie pracują.

Zgodnie z propozycją zawartą w projekcie ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ma objąć również osoby, które w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego:

- uzyskują przychód miesięczny przekraczający 4-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym, lub
- w przypadku braku rozliczenia miesięcznego uzyskały w stosunku rocznym przychód przekraczający 48-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W kontekście tej regulacji należy zauważyć, że po pierwsze tak skonstruowany przepis obejmuje swoim zakresem osoby, które faktycznie żadnych funkcji publicznych nie pełnią. W konsekwencji wspomnianą regulacją zostaną objęte osoby, które np. w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej

na podstawie wpisu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej realizują zamówienie publiczne na rzecz spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Może to prowadzić do kuriozalnej sytuacji, gdzie taka osoba, z chwilą przekroczenia wartości zamówienia będzie podlegała przepisom o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek.

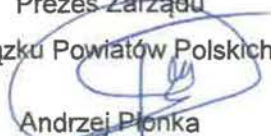
Ani w projekcie ani w nowelizowanej ustawie nie zdefiniowano pojęcia „przychodu” oraz co się powinno do niego wliczać. Odnośnie pojęcia „przychodu miesięcznego” nie wiadomo czy chodzi o średni roczny przychód, czy również o sytuację gdy dana osoba w danym miesiącu jednorazowo przekroczy próg dochodów. Taka sytuacja może mieć miejsce przykładowo w spółkach komunalnych, gdzie z wewnętrznych przepisów prawa pracy wynika prawo do otrzymania nagrody jubileuszowej. Nie wiadomo również jak długo miałyby trwać zakaz w przypadku jednorazowego przekroczenia progu określonego w projekcie ustawy. W przypadku „przychodu w stosunku rocznym” również nie wiadomo od kiedy miałyby trwać zakaz oraz jak długo. Z literalnego brzmienia przepisu (poprzez użycie czasu przeszłego w słowie „uzyskały”) wynika, że zakaz potencjalnie obowiązywałby również po zakończeniu zatrudnienia.

Nie wiadomo, komu w/w osoby miałyby składać oświadczenie majątkowe (w projekcie nie przewidziano zmiany ust. 6 w art. 10 ustawy), oraz gdzie miałyby być publikowane oświadczenie przez osoby osiągające przychody w spółkach z mniejszościowym udziałem skarbu państwa/JST, jeżeli takie podmioty w większości nie będą miały obowiązku prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej (brak konsekwencji w odniesieniu do propozycji dodania ust. 1c w art. 10 ustawy).

Chociaż proponowane w pkt 2 regulacje mają nie dotyczyć sektora samorządowego, to doświadczenie pokazuje, że z czasem następuje poszerzenie różnych obowiązków również na ten sektor. Przykładem jest chociażby propozycja zmiany przepisów zawarta w art. 1 pkt 1 projektu ustawy. Z tego względu nie sposób nie odnieść się również do proponowanych w pkt 2 zmian. Propozycja nałożenia obowiązku na osoby pełniące funkcje publiczne złożenia w oświadczeniu majątkowym informacji o dochodach osiągniętych w okresie 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia majątkowego wraz z kopią zeznań podatkowych PIT z okresu ostatnich 10 lat jest kuriozalna. Nie wiadomo również czemu rozwiązanie takie miałyby służyć. Żaden przepis nie wymaga od obywatela, aby przechowywał przez okres 10 lat swoje zeznania PIT. Nałożenie obowiązku, aby osoby wymienione w projektowanym ust. 1a w art. 10, miały tylko 7 dni na przygotowanie takiego oświadczenia majątkowego i jego złożenie jest obowiązkiem niemożliwym do spełnienia. W odniesieniu do majątku małżonka trudno znaleźć uzasadnienie dla obowiązku ujawniania informacji z okresu przed zawarciem związku małżeńskiego.

W odniesieniu do propozycji zawartych w art. 2, 4 i 5 projektu ustawy po słowie komputerowo należałoby dodać „lub drukowanymi literami”. Radnymi są również osoby w wieku emerytalnym, które nie używają komputerów.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka