



1001-8.TK.151.2022

(SK 101/22)

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną W M. o zbadanie zgodności:

1) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (aktualny t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1090), rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową” – z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową” – z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP;

3) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej

z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową” – z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej W M. (dalej: Skarżąca) zakwestionowała zgodność – ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli – art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (aktualny t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1090; dalej: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej), rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 8 listopada 2022 r. o sygn. akt Ts 64/22, nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Uchwałą Zarządu Powiatu C z sierpnia 2017 r. o numerze Skarżąca została odwołana ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w C Uzasadnieniem decyzji o odwołaniu było naruszenie przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej – posiadanie przez Skarżącą, w ramach wspólności majątkowej małżeńskiej, udziałów w spółce prawa handlowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w wyroku z czerwca 2018 r. o sygn. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z września 2021 r. o sygn. uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W i oddalił skargę Skarżącej. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w szczególności, że *ratio legis* zakazu ustanowionego w art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej ma na celu wyeliminowanie osób pełniących funkcje publiczne z procesów decyzyjnych w obrocie gospodarczym do tego stopnia, by w ogóle pozbawić te osoby możliwości wykorzystania stanowiska publicznego do celów prywatnych.

W pierwszej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej W M. wskazała, że nie można zgodzić się z interpretacją art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, przyjętą przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z września 2021 r. o sygn.

, wydanym w Jej sprawie. Skarżąca zaznaczyła bowiem, że „[za]akładając

racjonalność ustawodawcy, gdyby chciał on objąć treścią przepisu małżonków lub też sytuacje, w których osoby te objęte są majątkową wspólnością małżeńską zawarłyby określone zapisy w ustawie. Przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny interpretacja przepisu art. 4 pkt 5 ustawy prowadzić powinna do wniosku, iż ustawodawca chciał rozszerzenia zastosowania przepisów ograniczających prawo własności i prawo do swobody działalności gospodarczej także na małżonków osób pełniących funkcje publiczne” (uzasadnienie skargi, s. 2-3).

Powyższa interpretacja art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest – w ocenie Skarżącej – sprzeczna z Konstytucją RP i naruszyła art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP, a także art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W dalszej części uzasadnienia skargi Skarżąca podniosła zaś, że „(...) interpretacja przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny narusza nie tylko jej prawo własności, lecz także w istotnym zakresie ogranicza prawo własności jej męża jako posiadacza udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. (...) Zdaniem skarżącej art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (...) rozumiany w ten sposób, iż w czasie pełnienia funkcji publicznej małżonek osoby pełniącej tą funkcję nie może być posiadaczem więcej niż 10 % udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego narusza prawo własności oraz zasadę ochrony własności wyrażoną w Konstytucji RP, zasadę proporcjonalności – wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji – w myśl której wszelkie ograniczenia praw podmiotowych, mogą być stosowane wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tymczasem uniemożliwienie małżonkowi osoby pełniącej funkcję publiczną posiadania więcej niż 10% udziałów w spółkach prawa handlowego ogranicza w sposób

nieuzasadniony, nieadekwatny i nieproporcjonalny gwarantowane konstytucyjnie prawo własności, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, zasadę demokratycznego państwa prawnego – wyrażoną w art. 2 Konstytucji – oraz wywodzoną z niej zasadę rzetelnej legislacji, obejmującą zasadę określoności prawa w sytuacji, w której brak jest wyraźnej dyspozycji ze strony ustawodawcy, co do objęcia małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną lub też składników majątku wspólnego małżonków” (uzasadnienie skargi, s. 3-4). Skarżąca dodała również, że „(...) prawo własności małżonka zostało naruszone w istotny sposób. (...) Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne dotyczy wyłącznie tych osób i ogranicza wyłącznie prawa tych osób, a nie ich małżonków i bez względu na małżeńskie stosunki majątkowe. (...) Brak jest logicznego uzasadnienia dla którego ustawa miałaby ograniczać możliwość prowadzenia działalności gospodarczej czy też posiadania udziałów w spółkach małżonkom osób pełniących funkcje publiczne” (uzasadnienie skargi, s. 5). Ponadto, zaskarżony sposób rozumienia art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej naruszył też – zdaniem Skarżącej – art. 22 Konstytucji RP, albowiem ograniczył „(...) prawo małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną do prowadzenia działalności gospodarczej czy też posiadania udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego w sposób nieuzasadniony i sprzeczny z Konstytucją RP (uzasadnienie skargi, s. 6). Skarżąca podniosła jednocześnie, że w przypadku sędziów i prokuratorów, w stosunków do których ustawodawca również podjął decyzję o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, występuje wiele sytuacji, w których są oni właścicielami, na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej, więcej niż 10% udziałów w spółkach prawa handlowego, a posiadaczami tych akcji są ich małżonkowie. Prowadzi to – w ocenie Skarżącej – do naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w skardze poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu. Nadanie biegu skardze konstytucyjnej w wyniku wstępnego jej rozpoznania – którego następstwem było wydanie przez Trybunał Konstytucyjny przywołanego wyżej postanowienia z dnia 8 listopada 2022 r. – nie jest bowiem wiążące dla składu rozpoznającego sprawę merytorycznie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU seria A/2018, poz. 76 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU seria A/2019, poz. 8).

Poddając zatem skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie analizie formalnoprawnej, przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuuja określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

Skarżąca, wśród wzorców kontroli, przywołała – jako samodzielny wzorzec – art. 32 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP – jako wzorzec związkowy.

Odnosząc się zatem do wzorca kontroli wynikającego z art. 32 Konstytucji RP, wskazanego jako samodzielny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny zauważał, iż przepis ten nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną. W postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Sąd Konstytucyjny podkreślił, że „(...) art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące, że prawo do równego traktowania przez władze publiczne, związane z konstytucyjną zasadą równości, może stanowić wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej jedynie w sytuacji, gdy zostaje ono odniesione do treści konkretnych chronionych konstytucyjnie praw, zostało powtórzone i potwierdzone także w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 26 września 2002 r., sygn. Ts 62/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 288; 23 stycznia 2002 r. i 30 października 2002 r., sygn. Ts 109/01, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 255 i 256; 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138; 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU seria A/2020,

poz. 2 oraz 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU seria A/2022, poz. 8).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie powiązała przepisu art. 32 ust. 1 i 2 z Jej prawem podmiotowym (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). Dlatego też postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisu art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odmienne należy ocenić przywołanie przez Skarżącą wzorca kontroli określonego w art. 2 Konstytucji RP. Dopuszczalność przywoływania tego wzorca w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu również wielokrotnie kwestionowana. W szczególności wskazywano, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi wzorec mało wyraźny, o zamazanych konturach (tak: S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasieński, Wrocław 2005, s. 22), i dlatego powinien być traktowany jako podstawa niesamodzielną i pośrednią praw podmiotowych jednostki, oraz że można go powoływać zasadniczo tylko wtedy, gdy zdaniem skarżącego nastąpiło naruszenie jednej ze szczegółowych zasad pochodnych wywodzonych z tego przepisu (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny dopuszczał więc odwoływanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i (lub) wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas przepis art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z przepisem określającym konkretne prawo skarżącego (zob. wyroki Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, *op. cit.*).

W skardze wywiedzionej w niniejszej sprawie Skarżąca spełniła warunek dotyczący określenia, która z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP została, w ocenie Skarżącej, naruszona – wskazała bowiem zasadę określoności prawa i rzetelnej legislacji. Ponadto, Skarżąca powiązała art. 2 Konstytucji RP z przepisem określającym Jej konkretne prawo konstytucyjne (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). Dlatego też można uznać, że odwołanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw podmiotowych Skarżącej wynikających z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

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

Wskazać należy, że art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej określa zakaz posiadania – przez osoby wymienione w art. 1 i 2 tej ustawy w okresie zajmowania przez nie stanowisk lub pełnienia funkcji – w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek.

W kontekście treści art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przypomnieć zaś należy, że głównym celem wprowadzenia zakazów prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest przeciwdziałanie korupcji i zapewnienie transparentności życia publicznego. Transparentność życia publicznego gwarantowana jest zaś konstytucyjnie. W art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP ustrojodawca określił bowiem, że „[o]bywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.” Trybunał Konstytucyjny, na gruncie art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, zauważył z kolei, iż nie można zasadniczo wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). „Wkroczenie w sferę życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne jest bowiem uznawane za dopuszczalne na gruncie Konstytucji RP. Jak zauważono w orzecznictwie TK, osoby pełniące funkcje publiczne »ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego« (...)” (M. Wild, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1429-1430; zob. też – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). W zakresie zaś sfery życia prywatnego i majątku objętego wspólnością ustawową małżeńską Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 13 lipca 2004 r. o sygn. K 20/03, podkreślił, że „(...) 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” (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Jednocześnie w owym orzeczeniu Trybunał zauważył, że „[p]owszechnie znane są przypadki nadużywania stanowisk (...) do »urządzania« małżonków (...) osób pełniących funkcje publiczne. (...). Zainteresowanie funkcjonariusza uprzywilejowaniem jego małżonka jest na pewno bardzo duże, stąd i duża pokusa ułatwienia małżonkowi nabycia określonego dobra, załatwienia mu dobrej pracy itd.” (*op. cit.*). Regulacje nakładające obowiązek ujawniania informacji o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne – również w zakresie majątku objętego wspólnością ustawową małżeńską – były więc do tej pory oceniane przez Trybunał Konstytucyjny jako zgodne z ustawą zasadniczą – zapewniające transparentność życia publicznego i eliminujące ewentualne, nieuzasadnione podejrzenia co do pochodzenia majątku.

W skardze konstytucyjnej W M. wywiodła – co należy przypomnieć – że zaskarżony przepis art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej naruszył konstytucyjne prawa Skarżącej, gdyż – określając zakaz posiadania więcej niż 10% akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego przez osobę pełniącą funkcje publiczne – jest rozumiany w ten sposób, że akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego nie może posiadać małżonek osoby pełniącej funkcję publiczną w sytuacji, gdy te akcje lub udziały objęte są małżeńską wspólnością majątkową (*petitum* skargi). W uzasadnieniu skargi – co również należy przypomnieć – Skarżąca przedstawiła zaś w znaczącej mierze argumentację wskazującą na naruszenie prawa własności Jej małżonka i swobody prowadzenia przez Niego działalności gospodarczej.

W świetle powyższego uzasadnione wątpliwości w niniejszej sprawie budzi okoliczność spełnienia przez Skarżącą wymogów formalnych stawianych

skardze konstytucyjnej określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz – dookreślonych – w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Skarga konstytucyjna stanowi bowiem kwalifikowany środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, którego dopuszczalność warunkowana jest uprzednim spełnieniem przesłanek wynikających z przywołanych powyżej przepisów.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127 oraz 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184).

Zgodnie zaś z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skarga powinna zawierać: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący zobowiązany jest zatem przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanej przez niego regulacji. Nie

jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, Trybunał nie może bowiem podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Owa konieczność precyzyjnego określenia przez samego skarżącego naruszonych praw lub wolności i niedopuszczalność doprecyzowywania owych zarzutów przez Trybunał wynika wprost z treści art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl którego Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym – w tym wypadku – w skardze konstytucyjnej, zaś ów zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli).

Skarżący – realizując wymogi wynikające z art. 53 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – obowiązany jest zatem do opisanie „sposobu” naruszenia jego praw i wolności. „Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (...). Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17). W jednym z najnowszych orzeczeń Trybunał zauważył również, iż „[s]formułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą Konstytucji wyrażającą określoną wolność lub prawo człowieka. Skarżący musi zatem wyjaśnić, w jaki sposób kwestionowana norma narusza konkretne wzorce kontroli

(...)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2023 r., sygn. SK 69/21, OTK ZU seria A/2023, poz. 64).

Powyższe rozważania skłaniają do uznania, że Skarżąca nie wyjaśniła, w jaki sposób Jej prawo własności zostało naruszone, i nie uzasadniła wystarczająco zarzutu niezgodności zaskarżonego przez Nią przepisu ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli.

W sprawie wywołanej skargą konstytucyjną w niniejszej sprawie argumentacja Skarżącej winna skupiać się na wyjaśnieniu, w jaki sposób Jej konstytucyjne prawa zostały naruszone przez zakwestionowany przepis art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, na podstawie którego Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z września 2021 r. o sygn.. , orzekł ostatecznie o prawach Skarżącej.

Argumentacja Skarżącej – zawarta w uzasadnieniu skargi – koncentruje się zaś na wskazaniu naruszenia praw konstytucyjnych małżonka Skarżącej. Uzupełnienie tak istotnego braku skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny jest zaś – zgodnie z treścią przywołanego już art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – niedopuszczalne, Trybunał wyszedłby bowiem poza zakres zaskarżenia wskazany w tej skardze.

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, rozumianego w ten sposób, że „osoba pełniąca funkcję publiczną posiada więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, w sytuacji, w której akcje lub udziały w tej spółce posiada jej małżonek i są one objęte małżeńską wspólnością majątkową”, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji RP także podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy

z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnień
Prokuratora Generalnego

Robert
Zastępca Prokuratora Generalnego