



ul. Leszno 8 lok. 1,
01-192 Warszawa
tel. 48 22 436 20 00
fax. 48 22 862 40 19

Warszawa, dnia 30 maja 2018 r.

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a,
00-918 Warszawa

Skarżąca: **G M**

reprezentowana przez radcę prawnego Piotra
Macoch (nr wpisu: WA-5927)
z W. Paturej Kancelaria Prawna sp.k.
ul. Leszno 8 lok. 1, 01-192 Warszawa

Uczestnicy: **1. Sejm RP, ul. Wiejska nr 4/6/8.**
00-902 Warszawa
2. Prokurator Generalny RP,
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

Skarga konstytucyjna

W imieniu mojej Mocodawczyni **G M** oraz na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa wnoszę o:

1. Stwierdzenie, iż art. 2 punkt 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 2017.1393) jest niezgodny z art. 2 , art. 22 w zw. z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Dz. U. z 1997 roku Nr. 78, poz. 483).

2. W razie uwzględnienia Skargi Konstytucyjnej zasądzenie w drodze postanowienia na rzecz G M zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym od Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej według norm przepisanych.
3. Jako naruszenie konstytucyjnych wolności i praw Skarżącej wskazuję nieuzasadnione ograniczenie wolności działalności gospodarczej, swobody jej podejmowania i prowadzenia (art. 22 Konstytucji RP), wprowadzone w art. 2 punkt 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z naruszeniem warunków wprowadzenia takich ograniczeń wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez taką konstrukcję prawną kwestionowanego przepisu, gdzie wpływ na wskazane w nim ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej mają akty prawne podustawowe, a samo ograniczenie nie wynika z ważnego interesu publicznego. Takie ograniczenie wolności działalności gospodarczej narusza także zasadę społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP. Narusza także zasadę poprawnej legislacji, tworzenia prawa sprawiedliwego, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

UZASADNIENIE

Przedstawienie stanu faktycznego.

Skarżąca, G M. była zatrudniona w M w W

na stanowisku głównego specjalisty w D w pełnym wymiarze czasu pracy. nie była urzędnikiem służby cywilnej, lecz była członkiem korpusu służby cywilnej. Skarżąca od dnia maja 2014 roku prowadzi na własny rachunek działalność gospodarczą pod firmą P .

W dniu marca 2015 roku złożyła na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oświadczenie o stanie majątkowym, w którym podała, że prowadzi powyższą działalność gospodarczą. W dniu kwietnia 2015 roku Rzecznik Dyscyplinary M wszczął postępowanie wyjaśniające w związku z tą informacją. Pismem z dnia maja 2015 roku Dyrektor Generalny M wezwała skarżącą do podania do dnia czerwca 2015 roku daty zakończenia prowadzonej działalności gospodarczej w jej ocenie niezgodnej z w/w

ustawą. Skarżąca nie zaprzestała prowadzenia tej działalności w związku z tym M w dniu czerwca 2015 roku rozwiązało z nią stosunek pracy na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 kodeksu pracy w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku. Nie wszczęto przeciwko Skarżącej postępowania dyscyplinarnego. Skarżąca złożyła w terminie odwołanie do sądu pracy. Sąd Rejonowy w W w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia kwietnia 2016 roku oddalił jej powództwo. W uzasadnieniu wyroku sąd uznał, że stanowisko równorzędne pod względem płacowym to stanowisko zapewniające wynagrodzenie na takim samym poziomie płacowym. Nie oznacza to jednak, że wynagrodzenia nie mogą różnić się kwotowo. Muszą mieścić się jedynie w określonym przedziale mnożników kwoty bazowej, które to mnożniki ustalane są w akcie prawnym podstawowym tj. rozporządzeniu. Sąd Rejonowy powołał się na wyrok Sadu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 roku (sygn. akt: II PK 22/14), gdzie zostało wyrażone podobne stanowisko.

Od orzeczenia sądu rejonowego Skarżąca wniosła apelację. Została ona oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w W z dnia listopada 2016 roku

. Generalnie Sąd Okręgowy podzielił argumentację sądu rejonowego.

Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia lutego 2018 roku

odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Sąd ten nie dopatrył się istnienia w przedstawionej sprawie występowania istotnego zagadnienia prawnego. Nie dopatrył się również naruszenia przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zasady dopuszczalności ograniczenia swobody działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W ocenie Sądu Najwyższego w/w ustawa miała za zadanie ograniczyć zjawisko korupcji w sferze publicznej. Zdaniem Sądu Najwyższego art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku jest klarowny i poddaje się wykładni. Sąd przywołał podobne jego zdaniem regulacje istniejące w innych ustawach. W uzasadnieniu postanowienia kwestia ta nie była bardziej szczegółowo omówiona.

Postanowienie Sądu Najwyższego zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej w dniu 1 marca 2018 roku.

Skarżąca nie składała żadnych innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z art. 2, 20, 22, 31 ust. 3 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;

Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1.

Pkt 1) dotyczy:

pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:

a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,

b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej.

Wykładnia art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku zaprezentowana przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2015 roku (sygn. akt: II PK 22/14) określa stanowisko równorzędne pod względem płacowym jako stanowisko zapewniające wynagrodzenie na takim samym poziomie płacowym, co nie oznacza, że relacja ta spełnia się tylko wtedy, gdy wynagrodzenia nie będą się różnić kwotowo.

Z powyższego stanowiska wynika, że o takim samym poziomie decydują przedziały płacowe w aktach podustawowych ustalane dla poszczególnych kategorii urzędników. Przedziały te są ustalane są poprzez mnożniki kwoty bazowej. Niekiedy rozpiętości pomiędzy mnożnikami są bardzo duże np. od 2.2 do 8.0. Zdaniem Sądu Najwyższego o równorzędnym poziomie płacowym decyduje zakwalifikowanie pracownika do danego przedziału płacowego. Na takim samym poziomie płacowym będzie zatem wynagradzana zarówno osoba, której ustalono wynagrodzenie na najniższym możliwym poziomie z zastosowaniem najniższego mnożnika, jak i osoba, której wynagrodzenie ustalono w oparciu o najwyższy mnożnik – w tym samym przedziale płacowym. Przyjęcie wykładni Sądu Najwyższego powoduje uznanie za osoby zajmujące stanowiska równorzędne pod

względem płacowym nie wedle tego w jakiej wysokości otrzymują wynagrodzenia za pracę, lecz wedle tego w jakiej teoretycznie wysokości mogłyby otrzymywać wynagrodzenia za pracę w danym przedziale płacowym, do którego zostały zakwalifikowane.

Wynagrodzenia urzędników urzędów państwowych są ustalane na podstawie aktu podustawowego. W sprawie Skarżącej chodziło o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2009 roku Nr 211, poz. 1630 ze zm.). Prezes Rady Ministrów faktycznie zatem zamiast ustawodawcy poprzez ustalanie mnożników decyduje o tym jakie grupy urzędników są równorzędne pod względem płacowym. Może zatem zdarzyć się tak, że w wyniku zmiany rozporządzenia niektóre grupy urzędników, których dotychczas ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej nie dotyczyło, będą podlegać temu ograniczeniu. Stanie się tak mimo braku zmian ustawodawczych w prawie. Prezes Rady Ministrów będzie faktycznie „wykonywał” art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia, choć nie ma ku temu wyraźnej delegacji ustawowej.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie czy taka sytuacja nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP a także zasad i wolności wyrażonych w art. 20, 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP.

*Na konstrukcję zasady państwa d.p.s. składają się nie tylko jej **komponenty** wymienione w art. 2, ale także, po pierwsze, niektóre inne **zasady ustrojowe** z różnych przyczyn ujęte w konstytucji odrębnie, po drugie, bardziej szczegółowe **zasady i przepisy „przejawowe”**, konkretyzujące i gwarantujące jej realizację oraz, po trzecie, wywiedzione z jednych i drugich **zasady pochodne** (zob. TK w wyroku z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98). Ogólna konstytucyjna zasada państwa d.p.s. obejmuje zatem także swoim zakresem zbiór zasad bardziej szczegółowych, o zróżnicowanym charakterze prawnym i niejednakowej mocy prawnej (zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 179–191; L. Garlicki – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz, tom I, wyd. II, wyd sejmowe 2016*).*

Jest oczywiste, że do tego zbioru zasad należą:

Zasada społecznej gospodarki rynkowej opartej na **wolności działalności gospodarczej**, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako

podstawa ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji) oraz zasada swobody działalności gospodarczej, której warunki ograniczenia zostały wskazane w art. 22 Konstytucji RP. Jest to dopuszczalne tylko w drodze ustawy, a nie aktu niższego rzędu od ustawy oraz ze względu na ważny interes społeczny. Dodatkowo art. 31 ust. 3 konstytucji RP, który ma zastosowanie także do ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej wprowadza dodatkowe przesłanki umożliwiające takie ograniczenia. Są to:

- a) konieczność zapewnienia w demokratycznym państwie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź,
- b) ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo
- c) wolności i praw innych osób.

Wprowadzane ograniczenia nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw.

W demokratycznym państwie prawnym prawo musi być tworzone z poszanowaniem zasady poprawnej legislacji. Odnosi się to także do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Zasady te „stanowią podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (K 28/02 z 24 lutego 2003 r.). Przede wszystkim chodzi jednak o to, by w państwie obowiązywał spójny i jednolity system prawny, pozbawiony sprzeczności tak w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym (zob. Z. Witkowski, [w:] *Prawo...*, s. 91).

Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie spełnia warunków poprawnej legislacji. Na jego treść mają bowiem wpływ przepisy rangi niższej niż ustawowa, czyli rozporządzenia określające zasady ustalania wynagrodzeń urzędników. Dopiero łączna analiza tych przepisów tj. art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku oraz rozporządzeń pozwala na ustalenie jakich pracowników można uznać za zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym. Autor rozporządzenia zmieniając zasady wynagradzania może zatem doprowadzić do sytuacji, gdzie urzędnicy którzy do tej pory mogli prowadzić działalność gospodarczą, wskutek zmiany mnożników bez zmiany ich indywidualnych wynagrodzeń za pracę mogą zostać nagle uznani za zajmujący stanowiska równorzędne ze stanowiskami określonym w art. 2 pkt 1 ustawy. To powoduje konieczność zakończenia prowadzonej przez nich działalności gospodarczej mimo braku jakichkolwiek zmian ustawodawczych. Ponadto rozporządzenia dotyczące ustalania zasad

wynagradzania urzędników stają się w praktyce aktami wykonawczymi do art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku mimo braku delegacji ustawowej w tym względzie.

Taka konstrukcja art. 2 pkt 2 jest sprzeczna z zasadami prawidłowej legislacji i przez to narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Narusza ona również wymóg wprowadzania ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej jedynie w drodze ustawy.

Wydobywanie zasady wolności gospodarczej z łącznej lektury art. 20 i art. 22 pozwala wreszcie na przypomnienie, że – w myśl art. 20 – ostatecznym celem uformowania porządku gospodarczego RP ma być istnienie „społecznej gospodarki rynkowej”, opartej nie tylko na wolności gospodarczej, ale i na solidarności oraz partnerstwie społecznym. Konstytucyjnie zakładany obraz wolności działalności gospodarczej musi odpowiadać wymaganiom społecznej gospodarki rynkowej (zob. L. Garlicki, M. Zubik, uwagi 5–6 do art. 20, [w:] Konstytucja..., t. I, Warszawa 2016), a tym samym przewiduje takie uporządkowanie korzystania z tej wolności, by możliwe stało się zachowanie socjalnych obowiązków państwa, urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej oraz ochrony dobra wspólnego (L. Garlicki – komentarz 2016).

Wymaganie zachowania formy ustawy nie oznacza natomiast zakazu rozdzielania normowanych materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze. Choć – na tle art. 31 ust. 3 – sformułowano pogląd, że nakazuje on zawarcie całości regulacji w ustawie, więc wyklucza odesłanie normowania szczegółów do aktów wykonawczych, to odnoszono go raczej do ograniczania wolności i praw osobistych bądź politycznych (zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwaga 19 do art. 31, [w:] Konstytucja..., t. II, Warszawa 2016). W odniesieniu więc do wolności działalności gospodarczej wydaje się niewątpliwe, że ustawa może zawierać upoważnienia do regulacji w aktach wykonawczych (odnośnie do rozporządzeń – np. wyroki TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97; z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; co do aktów prawa miejscowego – np. wyrok SN, III RN 54/02). Konieczne jest natomiast, aby ustawa zawierała wszystkie – podstawowe elementy ograniczenia danej wolności i prawa, „tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres (kontur) tego ograniczenia” (zob. wyroki TK powołane w L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwaga 30 do art. 31, [w:] Konstytucja..., t. II, Warszawa 2016; w sprawie Kp 1/09, pkt 3.4 TK uznał, że zwrot „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, użyty w ustawie, lecz mający być w pełni określony dopiero przez ministra, stanowi naruszenie wymogów formalnych ograniczenia wolności

działalności gospodarczej). „Zawsze też zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1” (wyrok z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00) – L. Garlicki – tamże).

Wracając jednak na grunt niniejszej skargi akty podustawowe, określające zasady wynagradzania urzędników i wypełniające dodatkowo treść art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku nie są wydawane na podstawie delegacji ustawowej wyrażonej w tej ustawie. Ich ingerencja w swobodę działalności gospodarczej narusza zasadę dopuszczalności ograniczenia tej swobody jedynie w drodze ustawy, wyrażoną wprost w art. 22 konstytucji RP i w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jest to kolejny argument przemawiający za niekonstytucyjnością art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku.

Ponadto każda zmiana zasad wynagradzania rozporządzenia „placowego” urzędników może powodować, iż pewne osoby, których sytuacja placowa nie zmieniła się w ogóle, wskutek przyporządkowania ich do danej kategorii placowej w oparciu o zmienione mnożniki będą w tej sytuacji traktowane, jako osoby, o których mowa w art. 2 pkt 2, choć wcześniej przepis ten ich nie dotyczył.

Taka konstrukcja w/w przepisu powoduje, że jego treść mija się z ważnym interesem publicznym, który uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku miała na celu ograniczenie zjawiska korupcji wśród urzędników. Jednakże omówiony wyżej sposób realizacji tego celu rażąco naruszył zasadę swobody działalności gospodarczej oraz zasady możliwości jej ograniczenia wyrażone w art. 20 i 22 Konstytucji RP. Naruszył także istotę tej wolności, o której mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji RP.

Powyższe uzasadnia wniesienie niniejszej Skargi Konstytucyjnej.

Termin na wniesienie Skargi Konstytucyjnej.

3 miesięczny termin na wniesienie Skargi Konstytucyjnej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. u. 2016.2072) został dochowany. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia lutego 2018 roku, zostało mi doręczone, jako pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 1 marca 2018 roku.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem,

R. Paturej

WA-5527

Załączniki:

- 1) Odpis wyroku Sądu Rejonowego w W z dnia kwietnia 2016 roku ,
- 2) Odpis wyroku Sądu okręgowego w W z dnia listopada 2016 roku ,
- 3) Odpis postanowienia Sądu Najwyższego z dnia lutego 2018 roku ,
- 4) Potwierdzona za zgodność kopia doręczenia postanowienia Sądu Najwyższego pełnomocnikowi,
- 5) Trzy odpisy skargi konstytucyjnej,
- 6) Potwierdzona za zgodność kopia pełnomocnictwa szczególnego do wniesienia skargi konstytucyjnej.