



PK VIII TK 114.2019
(SK 65/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną G M. o stwierdzenie niezgodności:

art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1393 ze zm.) – z art. 2, art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

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 (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej G M. (dalej: Skarżąca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1393 ze zm.; dalej: ustawa z 21 sierpnia 1997 r. lub ustawa antykorupcyjna) jest niezgodny z wymienionymi na wstępie przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Skarżąca była, od września 1998 r., zatrudniona w ówczesnym M (obecnie: M

), jako członek korpusu służby cywilnej niebędący urzędnikiem służby cywilnej, na stanowisku Od dnia

maja 2014 r. Skarżąca rozpoczęła prowadzenie na własny rachunek działalności gospodarczej. Pismem z dnia maja 2015 r. Dyrektor Generalny M

wskazał, że na podstawie oświadczenia o stanie majątkowym, złożonego przez G M. w dniu marca 2015 r., pracodawca powziął wiadomość o prowadzeniu przez Skarżącą działalności gospodarczej, wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., oraz wezwał Skarżącą do podania, w terminie do czerwca 2015 r., daty zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej. W odpowiedzi Skarżąca, pismem z dnia czerwca 2015 r., poinformowała pracodawcę, że żądanie zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej jest, w jej ocenie, pozbawione podstaw, gdyż nie zajmuje stanowiska kierowniczego, a tym samym nie jest objęta zakazem przewidzianym w art. 4 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. W dniu czerwca 2015 r. pracodawca rozwiązał ze Skarżącą stosunek pracy na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy

(aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.) w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. w zw. z art. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.; dalej: ustawa o służbie cywilnej lub u.s.c.), wskazując, jako przyczynę, ciężkie naruszenie przez Skarżącą podstawowych obowiązków pracowniczych polegające na naruszeniu art. 4 ust. 6 ustawy antykorupcyjnej, tj. na prowadzeniu, kontynuacji i wyrażonym na piśmie braku zamiaru zaprzestania łączenia zatrudnienia na stanowisku _____ w M

z prowadzeniem działalności gospodarczej na własny rachunek.

Od decyzji tej odwołała się Skarżąca, wnosząc pozew o przywrócenie jej do pracy oraz o zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Wyrokiem z dnia _____ kwietnia 2016 r., sygn. _____, Sąd Rejonowy _____ w W _____ Wydział VIII Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił powództwo Skarżącej. W uzasadnieniu Sąd Rejonowy wskazał między innymi, że wynagrodzenie Skarżącej na stanowisku _____

ustalano, na podstawie obowiązującego ówczesnie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. 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 r. Nr 211, poz. 1630 ze zm.; dalej: rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r.; obecnie kwestie te reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. 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 – tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 807), według mnożnika 1,0-6,0, czyli identycznie jak wynagrodzenie osób zajmujących stanowiska koordynujące. Z tego względu,

zdaniem Sądu, stanowisko zajmowane przez Skarżącą było stanowiskiem równorzędnym pod względem płacowym ze stanowiskami pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze, a zatem Skarżąca była pracownikiem, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej.

Sąd Okręgowy w W Wydział Pracy, wyrokiem z dnia listopada 2016 r., sygn. , oddalił apelację Skarżącej od wyroku Sądu Rejonowego

Od orzeczenia sądu drugiej instancji Skarżąca wniosła skargę kasacyjną.

Postanowieniem z dnia lutego 2018 r., sygn. , Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Zdaniem Skarżącej, art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej ustanawia „nieuzasadnione ograniczenie wolności działalności gospodarczej, swobody jej podejmowania i prowadzenia (art. 22 Konstytucji RP), (...), 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)” (s. 2 skargi konstytucyjnej).

Uzasadniając te zarzuty, Skarżąca podniosła, że wykładnia art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., zgodnie z którą stanowisko równorzędne pod względem płacowym to 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, przyjęta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. II PK 22/14 (System Informacji Prawnej LEX nr 1785809), powoduje, iż o równorzędności stanowisk pod względem płacowym „decydują przedziały płacowe w aktach podustawowych ustalane dla poszczególnych kategorii urzędników” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

Według Skarżącej, zastosowanie w jej sprawie przepisów rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2009 r. wskazuje, że „Prezes Rady Ministrów faktycznie (...) zamiast ustawodawcy poprzez ustalanie mnożników decyduje o tym, jakie grupy urzędników są równorzędne pod względem płacowym” (s. 5 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej „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 zajmujących 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” (s. 6-7 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem Skarżącej, kwestionowana regulacja narusza również „wymóg wprowadzania ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej jedynie w drodze ustawy” (s. 7 skargi konstytucyjnej).

W przekonaniu Skarżącej, „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. (...) 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” (s. 8 skargi konstytucyjnej).

Następnie, powołując się na datę doręczenia pełnomocnikowi Skarżącej postanowienia Sądu Najwyższego z dnia lutego 2018 r., sygn. , Skarżąca stwierdziła, że „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 (...) został dochowany” (*ibidem*).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącą, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączonego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją

ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący [lub skarżący]. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej [lub skarżącego], stanowią źródło naruszenia jej [lub jego] wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU

nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że jako przedmiot zaskarżenia Skarżąca wskazała art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., stanowiący: „Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: (...); 2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu

służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1;”, a więc przepis prawa materialnego. Przepis ten był podstawą wydania niekorzystnych dla Skarżącej orzeczeń sądów *meriti* obu instancji, tj. wyroku Sądu Rejonowego w W z dnia kwietnia 2016 r., sygn. , oraz utrzymującego go w mocy Wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia listopada 2016 r., sygn.

Tymczasem w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, jako ostateczne orzeczenie, z którym Skarżąca łączy naruszenie swoich konstytucyjnych praw, wskazane zostało postanowienie Sądu Najwyższego z dnia lutego 2018 r., sygn. Z treści tego postanowienia nie wynika jednak, by Sąd Najwyższy chociażby rozważał zastosowanie kwestionowanego art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej przy wydaniu rozstrzygnięcia. Postanowienie z dnia lutego 2018 r., sygn. , zapadło bowiem na podstawie art. 398⁹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.; dalej: k.p.c.), a przyczyną odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia listopada 2016 r., sygn. , było niespełnienie przesłanek przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, określonych w art. 398⁹ § 1 k.p.c.

Do przesłanek formalnych merytorycznego rozpoznania zarzutów skarżącego należy – wynikający z art 77 ust. 1 ustawy otpTK, którego treść przytoczono wcześniej – wymóg wniesienia skargi konstytucyjnej po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Takie same wymogi przewidywał art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157). Aktualne pozostaje więc dotyczące tych przepisów orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do tych wymogów, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „p]oczątek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej wyznaczają zatem, w myśl art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, dwa elementy: wyczerpanie przez skarżącego drogi prawnej oraz doręczenie skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału obie te przesłanki powinny być odczytywane łącznie w tym sensie, że skarżący przed wniesieniem skargi konstytucyjnej zobowiązany jest skorzystać ze zwykłych środków zaskarżenia przysługujących mu w ramach drogi prawnej, które zapobiegają uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności (...). Podstawy wniesienia skargi konstytucyjnej aktualizują się już wówczas, gdy orzeczenie stanie się prawomocne, a skarżący nie jest zobowiązany do poszukiwania ochrony swoich praw przy użyciu innych środków (...). Data doręczenia prawomocnego orzeczenia wyznacza w konsekwencji początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 listopada 2018 r., sygn. Ts 34/18, OTK ZU z 2019r., seria B, poz. 36; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

„W art. 79 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca posłużył się przymiotnikiem <ostateczny> jako najbardziej ogólnym terminem na określenie orzeczenia kończącego zwykły tok postępowania w sprawie. Wykładnia gramatyczna art. 46 ust. 1 ustawy o TK [obecnie art. 77 ust. 1 ustawy o.t.p.TK] daje podstawy do przyjęcia, iż prawomocny wyrok to nic innego, jak jeden z <rodzajów ostatecznego rozstrzygnięcia>” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. Ts 16/10, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 798; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. Ts 240/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 326 oraz z dnia 19 maja 2015 r., sygn. Ts 317/13, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 238).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „walor prawomocności, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. (obecnie: art. 77 ust. 1 ustawy o TK), odnosił się do wydanego na podstawie zaskarżonej

normy orzeczenia, z którym skarżący wiąże naruszenie swoich praw. Jeżeli to orzeczenie stało się prawomocne, nie jest konieczne uruchamianie procedur o charakterze nadzwyczajnym, nawet jeżeli mogą one doprowadzić do uchylecia lub zmiany prawomocnego rozstrzygnięcia, a ich ewentualne wszczęcie nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, nie powoduje ani jego zawieszenia, ani przerwy. Możliwość wniesienia nadzwyczajnych środków prawnych jest zazwyczaj związana z zaistnieniem szczególnych okoliczności; uzależnienie dopuszczalności skargi konstytucyjnej od podjęcia przez skarżącego próby wzruszenia orzeczenia także w taki sposób mogłoby nadmiernie utrudnić korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie stoi tym samym na przeszkodzie równoległemu wniesieniu skargi konstytucyjnej; w takiej sytuacji Trybunał zawiesza postępowanie w sprawie rozpoznania skargi konstytucyjnej do czasu zakończenia postępowania przed sądem” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. Ts 234/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 223; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że „[w] polskim modelu postępowania cywilnego skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, a nie instancyjnym środkiem odwoławczym (...), przysługującym wyłącznie od prawomocnych wyroków sądu drugiej instancji lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania, kończących postępowanie w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (...). Taki charakter skargi kasacyjnej wynika już z samej systematyki k.p.c. i umieszczenia tego środka w tytule VI księgi I części I tej ustawy, tj. umiejscowienie działu Va – <Skarga kasacyjna> za działem V – <Środki odwoławcze>. Ponadto, postępowanie kasacyjne spełnia szczególną funkcję polegającą na kontroli prawidłowości stosowania prawa przy wydawaniu zaskarżonych orzeczeń, a nie na kontroli zasadności i trafności ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego prawomocnego orzeczenia,

jeśli orzeczenie to nie zostało wydane z rażącym pogwałceniem przepisów regulujących zasady i tok postępowania cywilnego. Idea ta wyraża się przede wszystkim w zawężeniu podstaw kasacyjnych do wad postępowania wyliczonych w art. 398³ k.p.c. Szczególny charakter skargi kasacyjnej wynika również z dalszych ograniczeń jej dopuszczalności, zawartych w art. 398⁹ § 1 k.p.c.: uzależnienie przyjęcia skargi do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. Ts 317/13, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 237; *vide* również – powołana tam literatura, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. Ts 234/16, *op. cit.* i z dnia 2 listopada 2018 r., sygn. Ts 34/18, *op. cit.*).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że „[u]kształtowanie skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym jako środka nadzwyczajnego przysługującego od prawomocnych orzeczeń, które podlegały już kontroli w dwuinstancyjnym postępowaniu, stanowi wybór ustawodawcy, niepodlegający kognicji Trybunału (...). Przesądza on jednocześnie o tym, że jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest norma, na podstawie której zostało wydane orzeczenie merytoryczne, termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg wraz z doręczeniem skarżącemu prawomocnego orzeczenia wydanego przez sąd odwoławczy, a wniesienie skargi kasacyjnej pozostaje prawnie irrelevantne dla jego biegu (...). Natomiast rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie skargi kasacyjnej (postanowienie wydane w ramach tzw. przedsądu kasacyjnego albo wyrok w przedmiocie skargi kasacyjnej) może stanowić ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK, z tym skutkiem, że od daty jego doręczenia biegnie termin do wniesienia skargi konstytucyjnej tylko wówczas, gdy skarżący domaga się zbadania zgodności

z Konstytucją norm dotyczących tego etapu postępowania (...). *De lege lata* jedynie w dwóch niżej wskazanych sytuacjach orzeczenie Sądu Najwyższego może zostać jednak uznane za podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej na przepisy inne niż te dotyczące postępowania kasacyjnego:

– gdy w trybie art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c., otrzymawszy od sądu drugiej instancji zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy przejął sprawę do rozpoznania i wydał orzeczenie co do istoty;

– gdy w trybie art. 398¹⁶ k.p.c., otrzymawszy skargę kasacyjną opartą na zarzucie naruszenia prawa materialnego, Sąd Najwyższy – na wniosek skarżącego kasacyjnie – uchylił zaskarżony wyrok sądu drugiej instancji, przejął sprawę do rozpoznania i wydał orzeczenie co do istoty” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 listopada 2018 r., sygn. Ts 34/18, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie wymóg wyczerpania drogi prawnej został zatem spełniony przez Skarżącą w momencie uzyskania przez nią wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia listopada 2016 r., sygn. , który był rozstrzygnięciem merytorycznym, zapadłym na podstawie kwestionowanego art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej.

Natomiast, wskazane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia lutego 2018 r., sygn. , wydane zostało w trybie nadzwyczajnym (kasacyjnym), a ponadto nie odnosiło się do istoty sporu, lecz wyłącznie do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów kasacyjnych, wywiedzionych przez skarżącą na zasadzie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. Nie można zatem przyjąć, że w niniejszej sprawie to dopiero orzeczenie kasacyjne Sądu Najwyższego ukształtowało położenie prawne skarżącej, a tym samym dopiero ono determinowało przedmiot i zakres skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej nie podano daty doręczenia Skarżącej prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia listopada

2016 r., sygn. _____, a z dołączonych do skargi konstytucyjnej załączników wynika jedynie, że odpis tego wyroku z uzasadnieniem został przekazany pełnomocnikowi Skarżącej przy piśmie z dnia _____ grudnia 2016 r. Tym niemniej, zamieszczona na stronie internetowej Sądu Najwyższego informacja, że skarga kasacyjna w sprawie o sygn. _____ wpłynęła do tegoż Sądu w dniu _____ kwietnia 2017 r., pozwala stwierdzić, że odpis prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego, od którego wniesiono ten nadzwyczajny środek zaskarżenia, został doręczony Skarżącej z pewnością nie później niż w dniu, w którym skarga kasacyjna została przekazana do Sądu Najwyższego, czyli nie później niż w dniu _____ kwietnia 2017 r.

Nie ulega zatem wątpliwości, że skoro wyrok Sądu Okręgowego w W _____ z dnia _____ listopada 2016 r., sygn. _____, doręczono Skarżącej nie później niż _____ kwietnia 2017 r., a skarga konstytucyjna została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 1 czerwca 2018 r. (*vide* – wydane w niniejszej sprawie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2019 r., sygn. Ts 92/18), a więc po upływie ponad roku od doręczenia prawomocnego wyroku, to wniesienie skargi konstytucyjnej nastąpiło ze znaczącym przekroczeniem 3 miesięcznego terminu określonego w art. 77 ust. 1 ustawy otpTK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

Niezależnie od powyższego należy też zauważyć, że spośród powołanych przez Skarżącą wzorców kontroli jedynie z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji wynika konstytucyjna wolność przysługująca jednostce.

Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[k]onstytucyjnie chroniona wolność działalności gospodarczej ma dwojaką naturę. Z jednej strony jest ona zasadą ustrojową państwa, co wynika z wykładni systemowej art. 20 i art. 22 zamieszczonych w rozdziale I Konstytucji, z drugiej natomiast strony wyraża wolność człowieka w sferze gospodarczej. (...) Jak wynika z utrwalonego

orzecznictwa Trybunału, wolność działalności gospodarczej obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza ma z założenia zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji oraz z natury rzeczy podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.), dokonywania w sposób <zawodowy> określonych czynności itp.” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 63; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Wynikająca z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji zasada wolności gospodarczej mogłaby więc stanowić wzorzec kontroli art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej, jednak Skarżąca nie wyjaśniła należycie sposobu naruszenia wynikającego z tego wzorca prawa podmiotowego ani nie powołała adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z prawem wynikającym z tegoż powołanego wzorca.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca

2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). „Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów”

(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Nie można uznać za spełnienie powyższych wymogów, przytoczonych wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, zawartych w treści skargi lakonicznych stwierdzeń, że zaskarżona regulacja prowadzi do ograniczenia swobody działalności gospodarczej przez akty podustawowe określające zasady wynagradzania urzędników oraz, że „mija się z ważnym interesem publicznym, który uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej” (s. 8 skargi konstytucyjnej).

Kwestionując przyjęty w art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej sposób wskazania pracowników urzędów państwowych, których dotyczą przewidziane w tej ustawie zakazy, Skarżąca nie przedstawiła bowiem żadnego dowodu na poparcie swojej tezy, że zastosowanie techniki legislacyjnej polegającej na wprowadzaniu bezpośredniego lub pośredniego powiązania z innym aktem normatywnym tej samej lub niższej rangi jest sprzeczne z konstytucyjnym wymogiem regulacji danej kwestii w drodze ustawy.

Tymczasem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, w kontekście obarczonego podobnymi brakami wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 2 pkt 2 w związku z innymi przepisami ustawy antykorupcyjnej, twierdzenie o konstytucyjnej niedopuszczalności takiej wykładni zaskarżonego przepisu, która uwzględnia treść przepisów innych aktów normatywnych, w tym aktów wykonawczych wydanych, zgodnie z art. 92 Konstytucji, na podstawie upoważnienia zawartego w innej ustawie „dla swej doniosłości procesowej wymagałoby precyzyjnego rozróżnienia przez wnioskodawcę materii ustawowej i materii delegowanej, a ponadto analizy podstaw i zakresu upoważnień do wydania aktów w celu wykonania poszczególnych ustaw oraz treści tych aktów. Nie spełnia wymogu

z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ogólne stwierdzenie wnioskodawcy, że uwzględnienie w procesie wykładni art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. treści innych ustaw i wydanych w celu ich wykonania rozporządzeń jest zawsze niekonstytucyjnym doprecyzowaniem ustawy przez akt o niższej mocy prawnej” (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie podjęła nawet próby analizy innych, niż rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r., aktów normatywnych określających sposób ustalania wynagrodzenia pracowników urzędów państwowych ani nie odniosła się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów blankietowych i odsyłających, w którym wielokrotnie wskazywano, że „stosowanie odesłań jest normalną techniką prawodawczą, podyktowaną takimi względami jak zwięzłość tekstu, zapewnienie niesprzeczności (z zachowaniem możliwości regulacji wyjątkowej) i różnorodność szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; *vide* też – powołana tam literatura).

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK.

Z kolei pozostałe przepisy ustawy zasadniczej, powołane przez Skarżącą jako wzorce kontroli, nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego

prawa” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. Ts 250/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 127, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie wyprowadziła z art. 2 Konstytucji odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej. Powołana w skardze konstytucyjnej zasada poprawnej legislacji, wywodzona z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa, nie jest samodzielny źródłem praw podmiotowych. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że „[p]owoływanie się zatem na takie zasady, jak zasada przyzwoitej legislacji i określoności prawa, nie może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Odwołanie się do tych zasad może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy skarżący wskaże prawo podmiotowe mające swoje źródło w innym przepisie Konstytucji, które doznało uszczerbku na skutek naruszenia powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r., sygn.

Ts 227/16, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 201, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Również art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje przy tym, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. Również sam art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi” (...) Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; *vide* też – powołane tam orzecznictwo, a także wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Skarżąca wymieniła wprawdzie w skardze wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe – w postaci art. 20 w związku z art. 22 ustawy zasadniczej, jednak nie przedstawiła konstytucyjnych argumentów na poparcie zarzutu naruszenia wywodzonej z tego

wzorca wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności Skarżąca nie wywiodła też z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady proporcjonalności nie zostały w odpowiednio umotywowany sposób powiązane z normą wyrażającą prawa lub wolności konstytucyjne, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego należy również zauważyć, że zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zostały poparte adekwatną argumentacją.

Zatem nawet przyjęcie – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie – że wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej samodzielnie wzorce z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały powołane związkowo z art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej, nie pozwalałoby na merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia owych wzorców związkowych. Związkowe powołanie przepisów, stanowiących wzorce kontroli, nie oznacza zwolnienia z obowiązku wykazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa oraz powołania adekwatnych argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przypomina, że „zarzuty postawione w kontekście <związkowo> powołanych wzorców wymagają odpowiedniego uzasadnienia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, *op. cit.*). „W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów

Konstytucji)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 67). „Jeśli skarga wiąże ze sobą określone przepisy Konstytucji, to musi również zawierać dokładne wskazanie normy konstytucyjnej z nich wywiezionej. Oczywiście przepis powołany jako związkowy może być tylko normatywnym tłem dla prowadzonych w skardze wywodów, nie oznacza to jednak, że można je w skardze całkowicie pominąć” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. Ts 126/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 27).

W niniejszej sprawie, podnosząc zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji, Skarżąca nie przeprowadziła testu poprawnej legislacji, który – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – „wymaga kolejno wykazania, iż prawodawca uchybił: 1) wymogowi precyzyjności, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej oraz 2) wymogowi komunikatywności, który oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego przy respektowaniu zasad techniki prawodawczej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, *op. cit.*, *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Z kolei stwierdzając, że art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej „[n]aruszył (...) istotę tej wolności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (s. 8 skargi konstytucyjnej), Skarżąca nie wskazała, na czym – Jej zdaniem – polega naruszenie istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej, nie przeprowadziła testu proporcjonalności i nie powołała samodzielnych argumentów mogących wskazywać na naruszenie wymogu wprowadzenia ograniczeń w ustawie. Powtórzona w tym kontekście teza o sprzeczności zastosowanej w kwestionowanym przepisie techniki legislacyjnej z konstytucyjnym wymogiem regulacji danej kwestii w drodze ustawy jest

bowiem w całości wtórna wobec tożsamego twierdzenia przytoczonego na poparcie zarzutu naruszenia art. 22 Konstytucji, a nadto – jak wskazano wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – nie została odpowiednio uzasadniona.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że podniesione w skardze zarzuty naruszenia przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. zasady prawidłowej legislacji i proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczenia wolności działalności gospodarczej równości nie spełniają wymogu wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK.

Zatem również z tego powodu merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej należy uznać za niedopuszczalne.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego