



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 grudnia 2019 r.

Pozycja 250

## POSTANOWIENIE z dnia 18 września 2019 r. Sygn. akt Ts 92/18

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej G.M. w sprawie zgodności:

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

p o s t a n a w i a:

**nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.**

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 1 czerwca 2018 r. (data nadania) G.M. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393, ze zm.; dalej: u.o.d.g.) z art. 2, art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą.

Skarżąca była zatrudniona w Ministerstwie [...] (dalej: ministerstwo) na stanowisku głównego specjalisty w pełnym wymiarze czasu pracy. Nie była urzędnikiem służby cywilnej, lecz członkiem korpusu służby cywilnej. Od 8 maja 2014 r. prowadziła działalność gospodarczą na własny rachunek. 31 marca 2015 r. złożyła oświadczenie majątkowe na podstawie u.o.d.g., w którym podała, że prowadzi tego rodzaju działalność. Rzecznik dyscyplinarny ministerstwa 22 kwietnia 2015 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, a Dyrektor Generalny, pismem z 27 maja 2015 r., wezwał skarżącą do podania (do 3 czerwca 2015 r.) daty zakończenia działalności gospodarczej – w jego ocenie – niezgodnej z przepisami u.o.d.g. Skarżąca nie zaprzestała prowadzenia działalności i w związku z tym 9 czerwca 2015 r. ministerstwo rozwiązało z nią stosunek pracy na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.d.g. Wobec skarżącej nie wszczęto postępowania dyscyplinarnego.

Sąd Rejonowy w W. VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 5 kwietnia 2016 r. (sygn. akt [...]) oddalił odwołanie skarżącej, powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt [...]).

Od orzeczenia Sądu Rejonowego skarżąca wniosła apelację, oddaloną wyrokiem Sądu Okręgowego w W. z 4 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]), który co do zasady podzielił argumentację sądu pierwszej instancji. Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną.

Postanowieniem z 20 lutego 2018 r. (sygn. akt [...]) Sąd Najwyższy (dalej: SN) odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. W przedstawionej sprawie SN nie dopatrywał się istnienia istotnego zagadnienia prawnego, ani też naruszenia przez art. 2 pkt 2 u.o.d.g. zasady dopuszczalności ograniczenia swobody działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przepis ten, zdaniem SN, jest klarowny i poddaje się wykładni.

Postanowienie SN zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej 1 marca 2018 r. Skarżąca nie składała innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Skarżąca zarzuca, że zakwestionowany przepis nie został skonstruowany zgodnie z zasadami poprawnej legislacji. Jej zdaniem, na jego treść wpływ mają przepisy rangi niższej niż ustawowa, ponieważ to rozporządzenia określają zasady ustalania wynagrodzeń urzędników. Łączna analiza art. 2 pkt 2 u.o.d.g. i rozporządzeń pozwala na ustalenie, jakich pracowników można uznać za zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym. Wydający rozporządzenie, zmieniając zasady wynagradzania urzędników, może zatem doprowadzić do sytuacji, w której urzędnicy, mogący do tej pory prowadzić działalność gospodarczą, wskutek zmiany mnożników – bez zmiany ich indywidualnych wynagrodzeń za pracę – mogą zostać nagle uznani za zajmujących stanowiska równorzędne ze stanowiskami określonymi w art. 2 pkt 1 u.o.d.g. Powoduje to konieczność zakończenia prowadzonej przez nich działalności gospodarczej mimo braku jakichkolwiek zmian ustawodawczych. Skarżąca twierdzi, że rozporządzenia dotyczące ustalania wynagradzania urzędników stają się w praktyce aktami wykonawczymi do art. 2 pkt 2 u.o.d.g. mimo braku delegacji ustawowej w tym względzie. Ingerencja w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej aktami podustawowymi narusza – zdaniem skarżącej – art. 20 i art. 22 Konstytucji, a regulacja tych kwestii rozporządzeniami jest niezgodna z nienaruszalnością istoty wolności opisanej w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia przesłanki, o których mowa w przywołanym przepisie Konstytucji oraz wymagania wskazane w art. 44, art. 53 i art. 77 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), a także, czy nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

2. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna spełnia przesłanki przekazania jej do merytorycznej oceny.

3. Skargę konstytucyjną w imieniu skarżącej sporządził i wniósł pełnomocnik będący radcą prawnym. Do skargi załączono pełnomocnictwo (art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p. TK).

4. Skarżąca dochowała trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi, gdyż postanowienie Sądu Najwyższego z 20 lutego 2018 r. (sygn. akt [...]) wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone jej pełnomocnikowi 1 marca 2018 r., a skarga została wniesiona 1 czerwca 2018 r. (data nadania).

5. Problem przedstawiony w skardze dotyczy ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w odniesieniu do pracowników urzędów państwowych. Na podstawie zakwestionowanego przepisu, ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej podlegają pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska równorzędne, pod względem płacowym, z pracownikami wskazanymi w pkt 1 tego przepisu. Zdaniem skarżącej art. 2 pkt 2 u.o.d.g. nie został skonstruowany zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, ponieważ wynagrodzenia urzędników urzędów państwowych ustalane są na podstawie rozporządzeń i określonych w nich mnożników kwoty bazowej. Łączna analiza art. 2 pkt 2 u.o.d.g. i rozporządzeń pozwala na ustalenie, jakich pracowników można uznać za zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym. Wydający rozporządzenie, zmieniając zasady wynagradzania urzędników, może zatem doprowadzić do sytuacji, w której urzędnicy, do tej pory mogący prowadzić działalność gospodarczą, wskutek zmiany mnożników – bez zmiany ich indywidualnych wynagrodzeń za pracę – mogą zostać uznani za zajmujących stanowiska równorzędne ze stanowiskami określonymi w art. 2 pkt 1 u.o.d.g. Spowoduje to konieczność zakończenia prowadzonej przez nich działalności gospodarczej mimo braku jakichkolwiek zmian ustawodawczych, jedynie na podstawie aktu o charakterze wykonawczym.

6. W ocenie Trybunału skarżąca prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazała, jakie przysługujące jej konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jej zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK) oraz uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

Skoro złożona skarga spełnia wymagania przewidziane w u.o.t.p. TK, a nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – zasadne było nadanie jej dalszego biegu.