SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 7/14
BAS-WPTK-726/14

Warszawa, dnia 5 lutego 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 06. 02. 2015
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 marca 2014 r. (sygn. akt K 7/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.) **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.; dalej: u.o.p.d. lub ustawa antykorupcyjna). Przepisy te budzą wątpliwości Rzecznika co do ich zgodności z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.o.p.d.: „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". Wspomniany art. 2 pkt 1 ustawy wymienia pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze w rozumieniu ustawy. Są to: a) dyrektor generalny, dyrektor departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępca oraz naczelnik wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnych i centralnych organach państwowych; b) dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego, dyrektor wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępca oraz główny księgowy, kierownik urzędu rejonowego i jego zastępca oraz główny księgowy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej; c) kierownik urzędu i jego zastępca – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej. Należy zaznaczyć, że w części odnoszącej się do kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy przepis jest obecnie pusty, gdyż zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) akty powołania kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy wygasły z dniem 31 grudnia 1998 r.

W myśl art. 4 u.o.p.d.: „Osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą:

1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;

2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;

3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;

4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;

5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;

6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego".

Jak stanowi art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.p.d.: „Naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4, przez osoby wymienione w art. 2 pkt 1-4 stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika".

Kolejny z zaskarżonych przepisów, art. 10 ust. 1 u.o.p.d., ma następujące brzmienie: „Osoby określone w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1-5 i 7-11 są obowiązane do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie to powinno zawierać w szczególności informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez tę osobę albo jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Oświadczenie to powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach, o których mowa w art. 4".

Zgodnie z art. 13 u.o.p.d.: „Niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1, albo podanie w nim nieprawdy powoduje odpowiedzialność służbową". Jak wskazano w piśmiennictwie, termin „odpowiedzialność służbowa" na gruncie tego przepisu oznacza odpowiedzialność dyscyplinarną (zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia*

działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, Warszawa 2009, s. 179).

2. Jak wynika z przytoczonej treści przepisów objętych zaskarżeniem, mają one zróżnicowany charakter. Przepisem podstawowym, wskazanym w *petitum* wniosku jako pierwszy, jest art. 2 pkt 2 u.o.p.d., który dookreśla zakres podmiotowy ustawy, a więc wskazuje kategorie osób objętych ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej. Przepis ten stanowi, że obok wymienionych wcześniej w ustawie pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze, ograniczenia obejmują także pracowników tych urzędów zajmujących „stanowiska równorzędne pod względem płacowym".

Gdy natomiast chodzi o przepisy ujęte związkowo z art. 2 pkt 2 u.o.p.d., odnoszą się one – przy zastosowaniu techniki odesłania – do zakresu przedmiotowego ustawy antykorupcyjnej, formułując ograniczenia bądź obowiązki nałożone na osoby objęte ustawą oraz sankcje przewidziane za naruszenie tych zakazów lub niedopełnienie obowiązków. Chodzi m.in. o osoby należące do kategorii, o których mowa w art. 2 pkt 2 u.o.p.d., lecz również o inne osoby wskazane w ustawie antykorupcyjnej. W art. 4 u.o.p.d. sformułowano szczegółowe zakazy prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej, zaś w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.p.d. zawarto podstawę prawną pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby naruszającej owe zakazy lub rozwiązania z taką osobą stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Z kolei w art. 10 ust. 1 u.o.p.d. wprowadzono obowiązek złożenia oświadczenia przez określone kategorie osób (m.in. przez osoby, o których mowa w art. 2 pkt 2 u.o.p.d., lecz nie tylko), wraz ze szczegółowym wskazaniem zakresu wymaganych informacji, a w art. 13 u.o.p.d. przewidziano odpowiedzialność służbową (dyscyplinarną) za niezłożenie oświadczenia lub podanie w nim nieprawdy.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wątpliwości konstytucyjne Rzecznika koncentrują się na sposobie określenia w zaskarżonych przepisach katalogu osób, które zostały objęte ograniczeniami i sankcjami. Nie odnoszą się natomiast do dopuszczalności

nakładania poszczególnych obowiązków i ograniczeń na osoby pełniące funkcje publiczne w celu minimalizowania nadużyć i przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. Jak wskazano we wniosku: „Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę z konieczności nakładania tego typu ograniczeń i obowiązków na osoby pełniące funkcje publiczne. Przepisy, które wprowadzają ograniczenia wolności i praw jednostek muszą jednak spełniać określone w Konstytucji wymogi" (wniosek, s. 3). Tymczasem sposób dookreślenia zakresu podmiotowego regulacji antykorupcyjnej przez art. 2 pkt 2 u.o.p.d. nie odpowiada, w opinii Rzecznika, standardom konstytucyjnym.

Ustawodawca nie zamieścił w przepisach analizowanej ustawy definicji legalnej pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym", choć na osoby zajmujące takie stanowiska nałożone zostały określone obowiązki i ograniczenia w zakresie podejmowania działalności gospodarczej. Zdaniem Rzecznika, w celu ustalenia znaczenia tego pojęcia możliwe są dwa rozbieżne kierunki interpretacji, a w związku z tym art. 2 pkt 2 u.o.p.d. nie spełnia wymagania jasności przepisu, stanowiącej składnik zasady określoności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Ponadto oba kierunki interpretacji, zdaniem wnioskodawcy, prowadzą do uzyskania rezultatów niemożliwych do pogodzenia ze wzorcami konstytucyjnymi.

Pierwsza interpretacja opiera się na założeniu, że stanowiskami równorzędnymi pod względem płacowym są stanowiska wskazane w tzw. tabelach płacowych, a w celu stwierdzenia równorzędności należy porównać mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Tabele zamieszczono w załączniku do 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. Nr 211, poz. 1630 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.). Rzecznik zauważa, że „przy powyższej interpretacji, osoby przynależące do wskazanych kategorii stanowisk będą zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych, mimo że zakres mnożników ustalony dla tych stanowisk, a w konsekwencji wysokość otrzymywanego wynagrodzenia, mogą znacząco się od siebie różnić" (wniosek, s. 6). Ponadto wskazuje, że w razie przyjęcia tego rozumienia pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" trzeba by uznać, iż doszło do doprecyzowania ograniczeń

praw i wolności jednostki aktem rangi podustawowej, wbrew art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zastrzega też, że powyższa interpretacja może być zastosowana wyłącznie w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, gdyż tylko tej grupy dotyczy rozporządzenie z 2009 r.

Natomiast w świetle drugiej interpretacji stanowiska „równorzędne pod względem płacowym" zajmują pracownicy zatrudnieni w tym samym podmiocie i realnie otrzymujący wynagrodzenie na tym samym poziomie. W takim przypadku, zdaniem Rzecznika, powstaje stan niepewności prawnej – naruszający zasadę określoności prawa – co do tego, czy chodzi o wynagrodzenie identyczne, czy zbliżone (a jeśli zbliżone, to w jakim stopniu).

Zdaniem wnioskodawcy, wskazane trudności należy rozpatrywać w kontekście sankcji ustanowionych za naruszenie nakazów i zakazów określonych w ustawie: „Przepis przewidujący odpowiedzialność dyscyplinarną (służbową) musi umożliwiać precyzyjne zdekodowanie katalogu osób, które mogą zostać pociągnięte do tej odpowiedzialności" (wniosek, s. 11). Skoro jednak, w przekonaniu Rzecznika, nie można jednoznacznie określić kręgu osób zajmujących „stanowiska równorzędne pod względem płacowym", to regulacja nakładająca na takie osoby sankcję o charakterze represyjnym powinna zostać uznana za niezgodną z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji (zasada określoności prawa represyjnego).

2. Odniesienie się do zarzutów Rzecznika wymaga omówienia zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, zwraca uwagę fakt, że zaskarżeniem objęto kilka przepisów, choć zarzuty niekonstytucyjności sformułowano jedynie wobec art. 2 pkt 2 u.o.p.d. Wiąże się to z faktem, że wnioskodawca nie kwestionuje dopuszczalności nałożenia na osoby sprawujące funkcje publiczne obowiązków lub ograniczeń, które zostały sformułowane w tych przepisach, lecz zarazem dostrzega niekonstytucyjność ich odniesienia do kategorii osób zajmujących stanowiska identyfikowane przy pomocy kryterium równorzędności płacowej, ustanowionego w art. 2 pkt 2 u.o.p.d. Kwestionując sposób określenia podmiotów podlegających obowiązkom lub ograniczeniom, nie formułuje żadnych zarzutów wobec pozostałej treści tych obowiązków lub ograniczeń, wynikającej z odrębnych – wskazanych w *petitum* wniosku – jednostek redakcyjnych ustawy.

Można więc uznać, że związkowy sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia ma na celu wyeksponowanie tego, iż wątpliwości konstytucyjne Rzecznika odnoszą się do kilku norm prawnych, dla których tworzywem normatywnym są zarówno przepis określający podmiot (art. 2 pkt 2 u.o.p.d.), jak i poszczególne przepisy nakładające na ten podmiot obowiązek, ograniczenie lub sankcję za jego naruszenie (art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1, art. 13 u.o.p.d.).

Respektując ten sposób ujęcia *petitum* przez wnioskodawcę, Sejm pragnie w szczególności zauważyć, że ograniczenie kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie do art. 2 pkt 2 u.o.p.d. – zawierającego kwestionowany element konstrukcyjny normy – bez jednoczesnego posłużenia się rozbudowaną, zniuansowaną formułą zakresową spowodowałoby paradoksalnie poszerzenie zakresu rozpoznania. Do kategorii osób wskazanej w tym przepisie odwołują się bowiem także inne przepisy ustawy, które nakładają obowiązki lub sankcje, lecz nie zostały objęte zaskarżeniem przez Rzecznika. Chodzi zwłaszcza o odpowiedzialność karną (a nie tylko służbową) za podanie nieprawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym (art. 14 ust. 1-2 u.o.p.d.). Osoby zidentyfikowane przy pomocy kryterium równorzędności płacowej stanowisk nie mogą ponadto przed upływem roku od zaprzestania zajmowania takiego stanowiska być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1 u.o.p.d.), a zatrudnianie takich osób jest zagrożone karą aresztu albo karą grzywny (art. 15 u.o.p.d.). Ponieważ jednak w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym obowiązuje zasada skargowości (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), kontrola konstytucyjności w tym zakresie nie byłaby dopuszczalna.

Po drugie, argumentacja zawarta we wniosku pozwala stwierdzić, że zasada określoności prawa występuje w nim w dwóch aspektach. Z jednej strony, odnosi się do sposobu nakładania na jednostkę ograniczeń lub obowiązków (art. 2 pkt 2 w związku z art. 4 i art. 10 ust. 1 u.o.p.d.), z drugiej zaś – chodzi o określoność przepisów sankcjonujących naruszenie ograniczenia lub niedopełnienie obowiązku (art. 2 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 13 u.o.p.d.). Z pozoru w pierwszym wypadku właściwym wzorcem byłby art. 2 Konstytucji, w drugim natomiast – art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ jednak wszystkie objęte zaskarżeniem ograniczenia lub obowiązki zostały zaopatrzone w sankcję represyjną,

oddzielanie tych dwóch aspektów jest niecelowe. Braku określoności przepisów sankcjonujących naruszenie ograniczeń lub niedopełnienie obowiązków Rzecznik dopatruje się bowiem w niedostatecznie precyzyjnym wskazaniu kategorii osób zobowiązanych do przestrzegania tych ograniczeń lub obowiązków. Oznacza to, że ewentualne stwierdzenie braku określoności przepisów sankcjonowanych pociągałoby za sobą uznanie niewystarczającej określoności przepisów sankcjonujących. Z tego względu można przyjąć, że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, w toku wywodu Rzecznika pojawia się incydentalnie – a ponadto bez odzwierciedlenia w *petitum* wniosku – odwołanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Jednakże wzmiance o przepisie wyznaczającym warunki ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie towarzyszy powołanie się na żaden przepis poręczający konkretną wolność lub prawo (por. m.in. wyroki TK z: 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Ponadto z wywodu wynika, że intencją Rzecznika było wzbogacenie argumentacji dotyczącej „wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego" (wniosek, s. 7), a nie sformułowanie odrębnego zarzutu, przeoczonego w trakcie konstruowania *petitum*. Należy zatem przyjąć, że w sprawie nie występuje konieczność rozbudowania zakresu kontroli w wyniku zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet*, zaś zarzut braku „odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego" odnosi się do zagadnienia określoności prawa represyjnego.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Zasada określoności prawa (art. 2 Konstytucji)

Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie tego orzecznictwa w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685).

W niniejszej sprawie wątpliwości dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji sprowadzają się do uchybienia nakazowi określoności prawa, toteż rekonstrukcja standardu konstytucyjnego zostanie ograniczona do tego aspektu.

Zasada określoności prawa wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 684). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych norm prawnych dla ich adresatów (T. Zalasiński, *op. cit.*, s. 203). Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, że jest on właściwie skonstruowany z punktu widzenia językowego i logicznego (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Zarazem jednak pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni prawa (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 43/01; wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt P 10/09).

Szczególnego znaczenia zasada określoności prawa nabiera na gruncie prawa represyjnego (o wątpliwościach dotyczących posługiwania się tym terminem zob. zdanie odrębne sędziego A. Rzeplińskiego do wyroku TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13).

2. Zasada określoności prawa represyjnego (art. 42 ust. 1 Konstytucji)

2.1. Jak stanowi art. 42 ust. 1 Konstytucji: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego". W przepisie tym wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori.*

Z ogólnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wyprowadzane są następujące zasady szczegółowe: 1) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, zgodnie z którą źródłem określenia przestępstwa i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie (np. przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i powojenne dekrety Rady Państwa); 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*) mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy; 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością; 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19–20; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506).

Wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada określoności przepisów karnych (represyjnych) była szeroko omawiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał

rekonstruował ją na podstawie ogólnych założeń klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Przykładowo, w postanowieniu z 13 czerwca 1994 r. (sygn. akt S 1/94) Trybunał wskazał, że przez dostateczną określoność należy rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Podobnie w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U 6/92) Trybunał podniósł, że przepisy prawne muszą stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu uznanego za przestępny powinny być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny. Natomiast w wydanym już pod rządami obecnej Konstytucji i w związku z jej art. 42 ust. 1 wyroku z 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02) sąd konstytucyjny stwierdził, że norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu.

Podsumowując swoją linię orzeczniczą, sąd konstytucyjny stwierdził, że „nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*" (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

W swoim kolejnym orzeczeniu Trybunał sformułował pięć wymogów, jakie muszą spełniać przepisy prawa karnego, by były zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege certa*: „1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność; 2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego; 3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony; 4) norma karna powinna wskazywać

w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu; 5) użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa" (wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt K 11/10; por. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12).

W pewnych sytuacjach źródłem niedostatecznej określoności przepisu ustawy, także przepisu o charakterze represyjnym, może być przesunięcie części regulacji na poziom aktu podustawowego. Ustalenia Trybunału w odniesieniu do wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego są już dość szerokie, a ponadto zostały one podsumowane w wyroku z 20 maja 2014 r. (sygn. akt K 17/13). Trybunał stwierdził m.in.: „Zastrzegając wyłączność ustawy w zakresie określenia podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, [...] nie jest wykluczone doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. W odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa całkowite wyłączenie potrzeby odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności byłoby trudne do wyobrażenia. Konieczność dostosowania norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp. i wyposażenie ich w jednolitą sankcję wymaga czasami odesłania do aktów wykonawczych, które szybciej mogą dopasować się do zmiennych warunków społeczno-gospodarczych. Rozwiązanie takie służy ponadto stabilności prawa, gdyż pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy".

2.2. Jak wskazywał Trybunał, konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej należy interpretować w sposób autonomiczny: „Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki" (wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 3 listopada 2004 r., sygn.

akt K 18/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08).

Stwierdzenie to odnosi się także do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zarazem jednak w tym zakresie standardy wyrażone w art. 42 Konstytucji mają zastosowanie nie wprost, lecz odpowiednio (zob. wyroki TK z: 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11). Dotyczy to zwłaszcza sposobu określenia przedmiotowego zakresu odpowiedzialności (zob. wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00). Trybunał zauważał bowiem, że inna jest natura czynów podlegających odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności nie jest możliwa precyzyjna typizacja tych drugich (zob. wyrok TK z 11 września 2011 r., sygn. akt SK 17/00). W literaturze wskazuje się w związku z tym, że „właściwa treść zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* musi uwzględniać cel i charakter postępowania dyscyplinarnego oraz specyfikę grupy zawodowej, której to postępowanie dotyczy" (T. Sroka, *Realizacja zasady określoności czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 konstytucji na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Forum Prawnicze" 2013, nr 6, s. 9).

IV. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy odnieść się do następującego poglądu Rzecznika: „Zaskarżony przepis art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej w zakresie, w jakim stanowi, że ustawa ma zastosowanie do osób zajmujących stanowiska «równorzędne pod względem płacowym», nie spełnia wymogu jasności przepisu z uwagi na niemożność jednoznacznego określenia kręgu tych osób. Niejednoznaczność, polegająca na dwóch możliwych interpretacjach wskazanego pojęcia, została potwierdzona w doktrynie [...] oraz w praktyce stosowania tego przepisu" (wniosek, s. 8-9).

Powyższe twierdzenie wywołuje wrażenie, że u podstaw zarzutu braku jednoznaczności przepisu leży zasadniczy spór interpretacyjny w doktrynie, który skutkuje rozbieżnościami w praktyce organów stosujących prawo. Zaistnienie takich okoliczności jest konieczne, aby można było uznać, że w danej sprawie nie chodzi o „zwykły" spór interpretacyjny – będący powszechnym zjawiskiem w kulturze prawnej opartej na argumentacyjnym modelu stosowania prawa – lecz o spór

„kwalifikowany", skłaniający do stwierdzenia wadliwości przepisu. Jak bowiem wskazywał Trybunał, podsumowując swą dotychczasową linię orzeczniczą: „uznanie niekonstytucyjności danej regulacji nie może wynikać wyłącznie z abstrakcyjnego stwierdzenia nieokreśloności tekstu prawa. Brak precyzji lub niejasność przepisu nie muszą automatycznie uzasadniać wyeliminowania go z obrotu prawnego. Może to nastąpić wówczas, kiedy rozbieżności interpretacji danej normy są tak daleko posunięte, że nie da się ich usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu eliminowanie niejednolitości stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być zatem traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające" (wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12). Innymi słowy, samo wskazanie na możliwość różnych sposobów rozumienia przepisu – czy to hipotetyczną, czy to rzeczywistą, lecz incydentalną – nie stanowi wystarczającego argumentu przemawiającego za stwierdzeniem niekonstytucyjności.

Trzeba odnotować, że pisząc o potwierdzeniu niejednoznaczności przepisu w doktrynie, wnioskodawca powołuje się tylko na jedno opracowanie – komentarz do ustawy, w której zamieszczono kwestionowany przepis (A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*). Autorka tego komentarza referuje w nim pogląd I. Galińskiej-Rączy zawarty w publikowanej opinii prawnej (I. Galińska-Rączy, *W sprawie możliwości łączenia zatrudnienia w urzędzie skarbowym na stanowisku pracy ds. kontroli podatkowej z funkcją członka rady nadzorczej spółek z udziałem Skarbu Państwa i osób komunalnych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 2006, nr 1) i stwierdza, co następuje: „Zwraca się [...] uwagę, że zwrot «stanowisko równorzędne pod względem płacowym» jest niejednoznaczny, co rodzi możliwość jego różnego interpretowania. Z jednej strony można byłoby przyjąć, że chodzi tu tylko o stanowiska usytuowane w tabeli płacowej na tym samym poziomie, co w konsekwencji oznaczałoby, że ustawa antykorupcyjna ma zastosowanie wyłącznie do naczelnika urzędu skarbowego i jego zastępcy. Z drugiej strony możliwe jest również przyjęcie, że chodzi o pracownika, który otrzymuje płacę na poziomie zastępcy naczelnika (bądź naczelnika) urzędu skarbowego (I. Galińska-Rączy, *W sprawie możliwości...*, s. 129)" (A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*, s. 42). Obie autorki, mimo odnotowania teoretycznej możliwości dokonania dwóch interpretacji przepisu, są

jednak skłonne uznać, że w odniesieniu do służby cywilnej należy ustalać równorzędność płacową stanowisk za pomocą tabel płacowych (I. Galińska-Rączy, *op. cit.*, s. 127; A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*, s. 42).

Co więcej, także przedstawiona przez Rzecznika – i załączona do wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem – korespondencja z innymi organami władzy publicznej na temat zakresu podmiotowego obowiązku składania oświadczeń majątkowych nie pozwala uznać, by w kwestii pojęcia „stanowisko równorzędne pod względem płacowym" upowszechniły się dwie konkurencyjne interpretacje. W piśmie Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego z 26 lipca 2012 r., skierowanym w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, wyjaśniono, że w praktyce tego urzędu ustala się równorzędność płacową przy pomocy tabel płacowych. W wyjaśnieniach przesłanych Rzecznikowi przez Szefa Służby Cywilnej z 23 września 2012 r. również odwołano się do tabel zawartych w rozporządzeniu z 2009 r., stwierdzając wprost, że rozstrzygnięcie w kwestii tego, czy dane stanowiska można uznać za równorzędne płacowo, wynika „z porównania przedziałów mnożników służących do ustalania wynagrodzenia na danym stanowisku, nie z porównania konkretnego mnożnika osoby zajmującej dane stanowisko i wysokości wynagrodzenia wypłacanego tej osobie". Ponadto Szef Służby Cywilnej wskazał, że nie gromadzi informacji dotyczących praktyki w zakresie składania oświadczeń majątkowych w poszczególnych urzędach. Dopiero po kolejnym piśmie, w którym Rzecznik podzielił się z nim swoimi wątpliwościami co do pojęcia zawartego w art. 2 pkt 2 u.o.p.d., Szef Służby Cywilnej w piśmie z 15 lutego 2013 r. wyraził pogląd, że zasadne byłoby doprecyzowanie regulacji ustawowej w tym zakresie. Również Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie z 26 lipca 2013 r. – w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika prezentujące dylemat interpretacyjny – uznał, że użyte w przepisie sformułowanie „może budzić wątpliwości w zakresie precyzyjnego ustalenia katalogu stanowisk", a wobec tego „możliwym wydaje się poddanie pod rozwagę zasadności doprecyzowania katalogu podmiotów podlegających obowiązkowi złożenia oświadczenia o stanie majątkowym". Z kolei w piśmie sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z 8 sierpnia 2013 r. nie odniesiono się merytorycznie do zasadności nowelizacji ustawy, odnotowując jednak, że argumentacja Rzecznika odnosi się do „potencjalnej [*sic*! – uwaga własna] rozbieżności interpretacji normy ustawowej".

W przekonaniu Sejmu, na podstawie przedstawionej korespondencji trudno zrozumieć, skąd wnioskodawca czerpie przekonanie o stosowaniu w praktyce interpretacji, zgodnie z którą przy ustalaniu równorzędności płacowej stanowisk należy uwzględniać wysokość wynagrodzenia faktycznie otrzymywanego przez daną osobę. We wniosku nie przytoczono danych wskazujących na upowszechnienie się takiej praktyki, a organy, które ustosunkowały się do wystąpienia Rzecznika, nie potwierdziły, by w świetle dotychczasowych doświadczeń ze stosowaniem ustawy taka rozbieżność zaistniała. W orzecznictwie Trybunału podnosi się, że zarzut nieokreśloności przepisu z perspektywy art. 42 ust. 1 Konstytucji może być zasadny wówczas, gdy niejednoznaczność jest skutkiem reguł interpretacyjnych usankcjonowanych praktyką (zob. wyrok TK z 9 października 2012 r., sygn. akt P 27/11). Tymczasem zarówno w odpowiedzi Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego, jak i w pierwszej odpowiedzi Szefa Służby Cywilnej wskazano na konieczność odwołania się do tabel mnożników kwoty bazowej w rozporządzeniu z 2009 r. Nie potwierdzono natomiast, by stosowana była konkurencyjna interpretacja – niewątpliwie obniżająca standard określoności prawa, gdyż wywołująca nieuchronnie pytanie o to, jaki margines różnicy faktycznych wynagrodzeń pozwala jeszcze mówić o ich równorzędności. Można odnieść wrażenie, że dopiero interwencja urzędu rzecznikowskiego, podjęta na bazie przekonania, że wykształcona interpretacja, zakładająca sięganie do tabel płacowych zawartych w rozporządzeniu z 2009 r., „wydaje się być nieuprawniona" (pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich do Szefa Służby Cywilnej z 10 września 2012 r.), pozwoliła organom władzy publicznej dostrzec możliwość przyjęcia innej (drugiej) interpretacji.

Jeżeli zatem źródłem niesprostania standardowi określoności prawa przez art. 2 pkt 2 u.o.p.d. miałaby być powszechna rozbieżność interpretacyjna dotycząca zasadności odwoływania się do tabel płacowych w kontekście ustalania równorzędności płacowej stanowisk, to należy uznać, że problem konstytucyjny podniesiony przez Rzecznika ma charakter pozorny. Nie powstaje zatem konieczność szerszego rozważania, czy zawarta w komentarzu do ustawy interpretacja kwestionująca możliwość sięgania do tabel płacowych jest wystarczająca do uznania, że naruszeniu uległa zasada określoności prawa.

Na marginesie można jedynie wskazać, że owa interpretacja budzi poważne wątpliwości już na językowo-logicznym etapie wykładni przepisu. Jest w nim bowiem

mowa o urzędnikach „zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym", a nie o urzędnikach „otrzymujących równorzędne wynagrodzenie". Wymaganie równorzędności płacowej odniesiono więc *expressis verbis* do stanowisk, a nie do poszczególnych osób zajmujących te stanowiska.

2. Sejm dostrzega natomiast możliwość poddania analizie – z punktu widzenia konstytucyjnych standardów określoności prawa represyjnego, odniesionych odpowiednio do odpowiedzialności dyscyplinarnej – kwestionowanej regulacji w rozumieniu przedstawionym przez Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz przez Szefa Służby Cywilnej w jego pierwszej odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika. Analiza ta odnosi się jedynie do zakresu podmiotowego obowiązków, ograniczeń i sankcji wprowadzonych w ustawie antykorupcyjnej, gdyż we wniosku nie sformułowano zarzutów konstytucyjnych wobec sposobu ujęcia zakresu przedmiotowego. Oznacza to, że w obszarze wykraczającym poza ustalenie, kto podlega obowiązkom, ograniczeniom i sankcjom, kwestionowane przepisy nie budzą wątpliwości wnioskodawcy z punktu widzenia ich zgodności z zasadą określoności prawa, w tym także określoności prawa represyjnego.

We wspomnianych pismach Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Szefa Służby Cywilnej powołano się na praktykę ustalania równorzędności płacowej stanowisk za pomocą tabel płacowych zamieszczonych w rozporządzeniu z 2009 r., zawierających przedziały – niekiedy dość znaczne – mnożników kwoty bazowej przewidzianych dla danego stanowiska. Tabele te dotyczą wyłącznie członków korpusu cywilnego. Rozporządzenie z 2009 r. nie jest bowiem aktem wykonawczym do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, lecz zostało wydane na podstawie art. 99 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1111). Przepis ten zawiera upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego m.in. „mnożniki do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej" (pkt 4) i poleca rozporządzeniodawcy kierowanie się „charakterem pracy wykonywanej przez członków korpusu służby cywilnej i potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez nich zadań".

Nie należy jednak tracić z pola widzenia, że art. 2 pkt 2 u.o.p.d. odnosi się do „pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej".

Oznacza to, że członkowie korpusu służby cywilnej nie wyczerpują zakresu podmiotowego określonego w przepisie. Wobec pozostałych pracowników urzędów państwowych tabele płacowe zawarte w rozporządzeniu z 2009 r. – uwzględniającym specyfikę pracy w służbie cywilnej – nie mają zastosowania.

Wiąże się to z faktem, że rozporządzenie z 2009 r. nie jest jedynym aktem regulującym sposób ustalania wynagrodzenia zasadniczego pracowników urzędów państwowych. W odniesieniu do innych kategorii pracowników niż członkowie korpusu służby cywilnej zasady wynagradzania określono w licznych aktach normatywnych przy zastosowaniu tabel wynagrodzeń – już to przez wskazanie w nich przedziałów mnożników kwoty bazowej, już to przez określenie kategorii zaszeregowania i odpowiadających im kwot wynagrodzenia zasadniczego. Tytułem przykładu można wymienić: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134 ze zm.); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Dz. U. Nr 37, poz. 207 ze zm.); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników Rządowego Centrum Legislacji (Dz. U. Nr 109, poz. 1241 ze zm.); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz wymogów kwalifikacyjnych pracowników Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (Dz. U. Nr 241, poz. 2075); zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 114, poz. 1152 ze zm.); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. z 2015 r. poz. 54); zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli (M.P. Nr 79, poz. 803 ze zm.).

W dziedzinie regulacji określających zasady wynagradzania pracowników urzędów państwowych niebędących członkami korpusu służby cywilnej panuje znaczne zróżnicowanie pod względem wykorzystywanych źródeł prawa. Już

w świetle powyższych przykładów można dostrzec, że stosowne przepisy zamieszcza się czasem w źródłach prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenie), a czasem w źródłach prawa wewnętrznego (zarządzenie). Z kolei w przypadku niektórych kategorii urzędników państwowych – np. pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu – zasady wynagradzania wynikają z regulaminu wynagradzania w danym urzędzie, wydawanego przez kierownika tego urzędu na podstawie art. 48 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o urzędnikach państwowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.). Nie widać jednak przyczyny, dla której to zróżnicowanie miałoby być oceniane w kategoriach zgodności lub niezgodności z Konstytucją. Trzeba ponadto przypomnieć, że przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał w niniejszej sprawie nie są przepisy płacowe, lecz przepisy ustawy antykorupcyjnej, odwołujące się do pewnej złożonej rzeczywistości ekonomicznej. Jej odzwierciedleniem są zamieszczone w wielu aktach, silnie rozbudowane i zróżnicowane regulacje dotyczące zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych. Pozostają one poza ustawą, gdyż ich znaczna szczegółowość, a także potencjalna zmienność realiów społecznych i ekonomicznych, rzutujących na sposób wynagradzania urzędników zatrudnionych w różnych segmentach aparatu państwowego, skłoniły ustawodawcę do przekazania tej materii do unormowania w aktach niższej rangi.

W obecnym stanie prawnym znajomość przepisów regulujących zasady wynagradzania w danym urzędzie w połączeniu ze znajomością ustawy antykorupcyjnej jest wystarczająca do określenia, czy dany pracownik jest objęty obowiązkami, ograniczeniami i sankcjami wynikającymi z tej ustawy. Nie pozostaje on w stanie niepewności co do tego, czy podlega on ustawie antykorupcyjnej, a więc czy pewne jego zachowanie stanowi czyn zabroniony. Ustalenie tego wymaga odwołania się do tabeli i porównania przedziałów mnożników kwoty bazowej lub kategorii zaszeregowania, bez dokonywania złożonych zabiegów interpretacyjnych. Stan ten czyni więc zadość konstytucyjnemu standardowi określoności prawa, w tym także prawa represyjnego. Gdyby dowiedziono, że w odniesieniu do jakiejś kategorii pracowników przepisy ustawy antykorupcyjnej odczytane łącznie z przepisami regulującymi zasady wynagradzania nie pozwalają na ustalenie zakresu podmiotowego obowiązku, ograniczenia lub zwłaszcza sankcji ustawowych, zarzut niekonstytucyjności tych przepisów – ujętych związkowo – mógłby zasługiwać na rozważenie. Rzecznik nie wykazał jednak ani nie uprawdopodobnił zaistnienia

takiego problemu w odniesieniu do jakiejkolwiek kategorii pracowników urzędów państwowych.

Skłania to do przyjęcia, że art. 2 pkt 2 w związku z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 u.o.p.d. **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Radosław Sikorski