RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 2 września 2014 r.

PG VIII TK 27/14

K 7/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 03. 09. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności 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 (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.) z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

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 (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności 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 (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.; dalej: ustawa antykorupcyjna lub zaskarżona ustawa) z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawą złożenia powyższego wniosku była skarga głównego specjalisty z Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC) zobowiązanego przez pracodawcę do złożenia oświadczenia majątkowego, mimo otrzymywania wynagrodzenia różniącego się o około 35% od wynagrodzeń osób wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej. Ponadto do Wnioskodawcy zwrócił się Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych wskazując, że problem nieprecyzyjnego katalogu osób, na które zostały nałożone ograniczenia w prowadzeniu dodatkowej działalności gospodarczej, dotyka radców prawnych zatrudnionych w urzędach.

Dyrektor ULC, odpowiadając na pismo Rzecznika, poinformował, że kwestia równorzędności stanowisk pod względem płacowym ustalana jest na podstawie przepisów 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 dnia 9 grudnia 2009 r.). Identyczny pogląd zaprezentował Szef Służby Cywilnej w piśmie do Rzecznika z dnia 23 września 2012 r.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że możliwe są dwie interpretacje zawartego w art. 2 pkt 2 zaskarżonej ustawy pojęcia „stanowiska równorzędne pod

względem płacowym". Jedna z nich – ta prezentowana przez Dyrektora ULC i Szefa Służby Cywilnej – oparta jest na przepisach rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2009 r. Zgodnie z nią, za stanowiska równorzędne pod względem płacowym należy uważać takie, które w tabelach stanowiących załącznik do tego rozporządzenia mają przewidziane identyczne mnożniki kwoty bazowej. Według drugiej interpretacji, stanowiska równorzędne pod względem płacowym to takie, na których pracownicy otrzymują płace na równorzędnym poziomie, bez względu na to jaka jest ich potencjalna maksymalna wysokość zarobków wynikająca z mnożników kwoty bazowej.

Zdaniem Rzecznika, pojęcie „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" jest niejasne i z tego względu nie został w wystarczającym stopniu sprecyzowany krąg osób, na które ustawa antykorupcyjna nakłada ograniczenia i obowiązki. Brak zdefiniowania tego pojęcia należy rozpatrywać w kontekście sankcji, jakie za naruszenie określonych zakazów lub nakazów zostały nałożone na osoby naruszające przepisy zaskarżonej ustawy. Jej art. 5 ust. 1 pkt 1 stanowi, że naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4, przez osoby wymienione m.in. w art. 2 pkt 2, stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Z kolei, zgodnie z art. 13 ustawy antykorupcyjnej, niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 10 ust. 1, albo podanie w nim nieprawdy, powoduje odpowiedzialność służbową.

Rzecznik wskazuje, że z art. 2 Konstytucji wynika zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz funkcjonalnie związana z nią zasada poprawnej legislacji. Z tej ostatniej natomiast Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował zasadę określoności prawa.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis w zakresie, w jakim stanowi, że ustawa ma zastosowanie do osób zajmujących „stanowiska równorzędne pod

względem płacowym", nie spełnia wymogów jasności przepisu z uwagi na niemożność jednoznacznego określenia kręgu tych osób.

W art. 5 i art. 13 ustawy antykorupcyjnej przewidziano sankcje dyscyplinarne za naruszenie zakazów i niewypełnienie obowiązków, o których mowa odpowiednio w art. 4 i art. 10 ust. 1. Przepis przewidujący odpowiedzialność dyscyplinarną musi umożliwiać dokładne zdekodowanie katalogu osób, które mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności. Nieprecyzyjność pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" prowadzi – zdaniem Rzecznika – do niezgodności zaskarżonej normy z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niejednoznaczne określenie zakresu podmiotowego zobowiązanych do wykonywania konkretnych obowiązków osób i nałożenia na nie sankcji o charakterze represyjnym.

Wnioskodawca wskazuje także, że przyjęcie wykładni przepisów prezentowanej przez Dyrektora ULC i Szefa Służby Cywilnej prowadzi do sytuacji, w której przepisy ustawy, ograniczającej prawa i obowiązki obywateli, zostały doprecyzowane aktem rangi podustawowej. Taka interpretacja prowadziłaby do niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Analiza tej części wniosku, w której zawarte jest odwołanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia, że intencją Rzecznika było jedynie wzbogacenie argumentacji wskazującej na nieuprawnioną wykładnię zaskarżonego przepisu, przyjmowaną przez Dyrektora ULC i Szefa Służby Cywilnej, a nie przedstawienie kolejnego – niewymienionego w *petitum* wniosku – wzorca kontroli. Za stanowiskiem takim przemawia brak szerszego uzasadnienia naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zwłaszcza wskazania artykułu Konstytucji zapewniającego ochronę konkretnych praw lub wolności, do których ograniczenia prowadzi zaskarżona regulacja. Dlatego nie jest zasadna rekonstrukcja – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – wskazanych w *petitum* wniosku wzorów kontroli.

Art. 2 pkt 1 i 2 ustawy antykorupcyjnej ma następujące brzmienie:

„Art. 2. Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez:

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

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

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

c) kierownika urzędu i jego zastępcy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej;

2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1;".

Art. 4 zaskarżonej ustawy zawiera zakazy określonej aktywności gospodarczej przez osoby wymienione w art. 1 i 2 tej ustawy. W art. 5 ust. 1 pkt 1 określono sankcje za naruszenie tych zakazów przez osoby wymienione w art. 2 pkt 1 – 4 ustawy antykorupcyjnej.

W art. 10 ust. 1 zaskarżonej ustawy ustanowiono obowiązek złożenia, przez osoby określone w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1 – 5 i 7 – 11, oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Art. 13 tej ustawy stanowi, że niezłożenie takiego oświadczenia albo podanie w nim nieprawdy powoduje odpowiedzialność służbową.

Ocenę poglądów zaprezentowanych we wniosku Rzecznika warto poprzedzić przedstawieniem kontekstu normatywnego w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis.

Celem uchwalenia ustawy antykorupcyjnej było przeciwdziałanie patologiom, polegającym na wykorzystywaniu stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne dla czerpania korzyści materialnych w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego i ogólnie akceptowanymi normami moralnymi. Ten akt prawny stanowi istotne ogniwo systemu prawnego ukierunkowane na ograniczenie zjawiska korupcji w sferze publicznej.

Art. 1 i 2 ustawy antykorupcyjnej wyznacza jej zakres podmiotowy. W pierwszym z tych artykułów grupa podmiotów w postaci osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została określona poprzez odesłanie do zbioru wymienionego w ustawie o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Ponadto w tym artykule wymieniono sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz w art. 2 wskazano enumeratywnie pracowników urzędów państwowych różnego szczebla, innych pracowników administracji, a także osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi.

Wymienione w art. 1 i 2 ustawy antykorupcyjnej podmioty, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, 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 (art. 4).

Osoby te, za wyjątkiem podmiotów „samorządowych", zobowiązano do corocznego składania oświadczenia majątkowego zawierającego 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 (art. 10 ust. 1).

O ile zbiór podmiotów wymienionych w art. 1 i art. 2 pkt 1 oraz pkt 2a – 11 określony został dokładnie i rozstrzygnięcie, czy konkretne stanowisko mieści się w nim nie powinno budzić kontrowersji, o tyle pojęcie „stanowiska równorzędne pod względem płacowym", zawarte w art. 2 pkt 2, może być różnorodnie interpretowane.

Irena Galińska – Rączy, w artykule zatytułowanym: „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", uznała, że równorzędność płacową stanowisk w służbie cywilnej należy oceniać za pomocą tabel płacowych. Zauważyła jednak, że pojęcie „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" jest niejednoznaczne. „Można postawić tezę, że chodzi tu tylko i wyłącznie o stanowiska usytuowane w tabeli płacowej na tym samym poziomie (...) Można również bronić twierdzenia, iż płace poszczególnych pracowników, mimo ich przynależności do różnych grup stanowisk mogą pozostać na tym samym poziomie, jeżeli weźmiemy pod uwagę rozpiętość «widełek», jakie stosuje się przy ustalaniu mnożnika wynagrodzenia zasadniczego oraz możliwość

przyznania innych składników wynagrodzenia" (Zeszyty Prawnicze BSiE nr 1/2006, s. 129).

Agnieszka Rzetecka – Gil, podając w komentarzu do ustawy antykorupcyjnej stanowiska prezentowane w piśmiennictwie, przytoczyła również powyższy pogląd Ireny Galińskiej – Rączy (zob. A. Rzetecka – Gil, komentarz do art. 2, pkt 9, [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, System Informacji Prawnej Lex). Autorka ta nie przedstawiła jednak własnego stanowiska w tym zakresie.

Oceny słuszności zarzutu naruszenia przez zaskarżoną normę zasady określoności prawa należy dokonać w świetle odnoszących się do tej zasady poglądów doktryny i Trybunału Konstytucyjnego.

Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis aktu prawotwórczego (normatywnego), zwłaszcza zaś dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 49 i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie określoności prawa było przywoływane wielokrotnie.

W wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje dotychczasowe wypowiedzi dotyczące pojęcia określoności prawa, systematyzując wykorzystywane pojęcia oraz występujące między nimi zależności. Trybunał stwierdził, że „[w] wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim «określoność prawa» oznacza zarówno

precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (...). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia «określoność prawa» w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (...). Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego".

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku przypomniał, że wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Wskazał także, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich

konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (...). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. (...) Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (...). Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji. Poprawność oznacza (...) zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są *Zasady techniki prawodawczej*. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność".

W dalszej części wyroku Trybunał Konstytucyjny omówił stosowanie zasady określoności prawa w procesie kontroli konstytucyjności prawa (test określoności prawa), wskazując, że w procesie tym uwzględniane są „opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii,

kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa. W celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające".

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[o]cena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. (...) nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym

przepis lub grupa przepisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny." (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

Wyrażone w przywołanym wyroku stanowisko zostało w całości podtrzymane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 83).

Kończąc prezentację poglądów Trybunału Konstytucyjnego, warto odwołać się jeszcze do następującej myśli: „Zastosowanie wszystkich dostępnych metod wykładni prowadzi, bądź co najmniej może prowadzić, do powstania wielu wariantów normy prawnej, a zadaniem organu orzekającego jest zawsze wybór tego, który jest właściwy. Z punktu widzenia normy wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji postawiony przepisowi zarzut nieokreśloności byłby więc zasadny wówczas, gdyby **usankcjonowane praktyką sądową** (podkreślenie własne) reguły interpretacyjne nie mogły, z uwagi na niejasność i nieprecyzyjność użytych w przepisie pojęć, bądź ich sekwencji, doprowadzić do jednoznacznej wykładni treści sankcjonowanej normy prawnej. (...) W świetle wymogów płynących z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji przepis penalizujący określone zachowanie musi być na tyle precyzyjny, aby w danych, konkretnych okolicznościach nie było wątpliwości, czy aktualizuje się odpowiedzialność karna. Ze wskazanych powyżej przepisów Konstytucji nie sposób jest natomiast wyprowadzić aż tak daleko idącej gwarancji ochronnej, z której wynikałby nakaz tak dalece precyzyjnego określenia w ustawie karnej znamion typu czynu zabronionego, aby ustalenie jego znaczenia było możliwe wyłącznie przy zastosowaniu metody wykładni językowej. (...) brak dostatecznej precyzji jest samoistną podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu tylko wówczas, jeżeli nie jest możliwe ustalenie jego treści w drodze wykładni – w tym wykładni dokonywanej w praktyce sądowej" (wyrok z dnia 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Oceniając zakwestionowaną przez Wnioskodawcę regulację stwierdzić należy, że interpretacja użytego w art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" przy wykorzystaniu jedynie wykładni językowej prowadzi do wniosku, że nie spełnia on wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów składających się na test określoności prawa. Możliwe jest bowiem różnorodne jego rozumienie, czego przykładem są tezy zawarte w cytowanym artykule Ireny Galińskiej – Rączy.

Dla precyzyjnego dekodowania z zaskarżonego przepisu jednoznacznej normy prawnej konieczne jest posłużenie się wykładnią funkcjonalną. Celem uchwalenia ustawy antykorupcyjnej – o czym już była mowa – było przeciwdziałanie patologiom, polegającym na wykorzystywaniu stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne dla czerpania korzyści materialnych. W przypadku pracowników urzędów naczelnych i centralnych organów państwowych ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – art. 2 pkt 1 lit a ustawy antykorupcyjnej a także pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" – art. 2 pkt 2 tej ustawy.

Wydaje się ewidentne, że celem ustawodawcy było objęcie obowiązkami nałożonymi ustawą antykorupcyjną podmiotów nie tylko zajmujących – enumeratywnie wskazane – stanowiska kierownicze w urzędach państwowych, ale także zajmujących inne stanowiska, które są z wymienionymi stanowiskami równorzędne pod względem płacowym.

Równorzędność poszczególnych stanowisk można określić na podstawie tabel płacowych będących załącznikami do rozporządzeń określających wynagrodzenia poszczególnych grup urzędników.

Załącznik nr 1 do powołanego już rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2009 r. zawiera tabele grup stanowisk urzędniczych. Grupy stanowisk określone są jako:

wyższe, średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające – wszystkie w służbie cywilnej. W urzędach centralnych stanowisko naczelnika wydziału (najniższe spośród wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. a ustawy antykorupcyjnej) znajduje się w grupie stanowisk koordynujących. Z załącznika 2 do tego rozporządzenia wynika, że grupa ta ma identyczny mnożnik kwoty bazowej jak grupa stanowisk samodzielnych, w której znajduje się m.in. stanowisko głównego specjalisty i radcy prawnego.

Z powyższego zestawienia wynika, że, w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, stanowiska znajdujące się w grupie stanowisk samodzielnych są równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem naczelnika wydziału, podobnie jak pozostałe wymienione w grupie stanowisk koordynujących.

W identyczny sposób można dokonać porównania wynagrodzeń przewidzianych dla innych pracowników urzędów państwowych, w tym tych, do których stosuje się przepisy rozporządzenia 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.) lub np. pracowników Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wynagrodzenie tych ostatnich podmiotów regulują przepisy rozporządzenia 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). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do tego ostatniego rozporządzenia, dla stanowiska naczelnika wydziału i głównego specjalisty przewidziana jest identyczna kategoria zaszeregowania i stawka dodatku funkcyjnego, co pozwala traktować te stanowiska jako równorzędne pod względem płacowym i w konsekwencji przyjąć, że główni specjaliści zatrudnieni w tym Biurze podlegają przepisom zaskarżonej ustawy.

Posługiwanie się tabelami wynagrodzeń pozwala w czytelny sposób, w oparciu o kategorie stanowisk wyodrębnione w przepisach powszechnie

obowiązującego prawa, dokonać kwalifikacji stanowisk w zakresie ich równorzędności pod względem płacowym.

Przyjmowanie natomiast równorzędności stanowisk pod względem płac w przypadkach otrzymywania porównywalnych wynagrodzeń przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach, dla których przewidziane są różne mnożniki kwoty bazowej, nie zapewnia realizacji celu ustawy antykorupcyjnej i może prowadzić do niemożliwości realizacji nałożonych przez nią obowiązków przez niektóre grupy podmiotów.

Tezę powyższą można zilustrować opierając się na postanowieniach rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2009 r. W załączniku nr 2 do tego rozporządzenia przewidziano mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych grup stanowisk. W każdym przypadku mnożniki te są określone w odpowiednim przedziale, i tak np. dla wyższych stanowisk jest to przedział od 2,2 do 8,0, a dla najniżej klasyfikowanych stanowisk wspomagających wynosi od 0,8 do 2,7. W takiej sytuacji nawet pracownik urzędu zajmujący stanowisko wspomagające, takie jak statystyk, podreferendarz czy sekretarz, może realnie otrzymywać wynagrodzenie zasadnicze przy zastosowaniu mnożnika równorzędnego z osobą zatrudnioną na wyższym stanowisku w służbie cywilnej lub przynajmniej jak pracownik zatrudniony na stanowisku koordynującym (mnożnik od 1,0 do 6,0). Wówczas przepisy ustawy antykorupcyjnej miałyby zastosowanie nawet do najniższych stanowisk urzędniczych w służbie cywilnej.

Ustawa antykorupcyjna w swoim założeniu – najogólniej rzecz ujmując – ma przeciwdziałać korupcji na najwyższych szczeblach władzy, zapobiegając wzajemnemu „przenikaniu się" sfery władztwa publicznego i gospodarki (zob. A. Rzetecka – Gil, *op. cit.*, komentarz do art. 1, pkt 1). Objęcie jej przepisami pracowników urzędów państwowych zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi, wymienionymi w art. 2 pkt 1, ma za zadanie rozszerzenie kręgu zobowiązanych podmiotów o urzędników

zajmujących stanowiska porównywalne pod względem ważności wykonywanych zadań i mające w związku z tym przewidziany taki sam mnożnik kwoty bazowej ze stanowiskami kierowniczymi.

Rozumienie pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym" w sposób umożliwiający rozszerzenie przepisów ustawy antykorupcyjnej na wszystkich członków korpusu służby cywilnej, nawet zajmujących najniższe stanowiska urzędnicze, nie zapewnia realizacji celu tej ustawy.

Ponadto dostosowanie się do zakazów i wykonanie obowiązków nałożonych przepisami ustawy antykorupcyjnej przez pracowników wymienionych w art. 2 pkt 2, w przypadku otrzymywania przez nich faktycznego wynagrodzenia w kwocie równorzędnej z pracownikami określonymi w punkcie 1 tego artykułu, wymagałoby każdorazowo znajomości przez poszczególnych pracowników poziomu wynagrodzeń otrzymywanych przez osoby wymienione w punkcie 1. Uzyskanie takich informacji nie zawsze jest możliwe. Dodatkowo należy zauważyć, że w momencie otrzymania podwyżki, pracownik, który nie mieścił się w kategorii zajmujących „stanowisko równorzędne pod względem płacowym" mógłby się w niej znaleźć pozostając na tym samym stanowisku. Również każdorazowa zmiana wynagrodzeń pracowników wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej powodowałaby zmianę grupy stanowisk im równorzędnych pod względem płacowym. Wobec braku możliwości ustalenia rzeczywistego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska, pracownik z niższej grupy nie miałby pewności, czy obowiązują go ograniczenia wynikające z ustawy antykorupcyjnej.

Dlatego interpretacja zaskarżonego przepisu przy wykorzystaniu wykładni funkcjonalnej daje podstawę do przyjęcia, że równorzędność stanowisk pod względem płacowym należy ustalać na podstawie tabel płacowych będących załącznikami do rozporządzeń określających wynagrodzenia poszczególnych grup urzędników.

Jednak nie tylko ta konstatacja przesądza o braku możliwości uwzględnienia wniosku Rzecznika.

We wniosku tym Rzecznik odwołuje się do przytoczonego już poglądu Ireny Galińskiej – Rączy, powołanego następnie w komentarzu Agnieszki Rzeteckiej – Gil, o możliwości różnorodnego rozumienia pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym". Nie można jednak tracić z pola widzenia, że pierwsza z tych autorek w swoim artykule uznała, iż równorzędność płacową stanowisk w służbie cywilnej należy oceniać za pomocą tabel płacowych (zob. I. Galińska – Rączy, *op. cit.*, s. 127). Natomiast Agnieszka Rzetecka – Gil zauważyła, że ustawodawca nie objaśnia w ustawie antykorupcyjnej, co rozumie pod terminem „osoby pełniące funkcje publiczne", „wskazując za to precyzyjnie, jakie podmioty objęte są zakresem podmiotowym tej ustawy. Brak legalnej definicji tego pojęcia nie jest więc, jak się wydaje, brakiem uniemożliwiającym określenie, czy konkretny podmiot podlega przepisom ustawy antykorupcyjnej i zakazom w niej ustanowionym" (A. Rzetecka – Gil, *op. cit.*, komentarz do art. 1, pkt 26). Prezentacja takiego stanowiska przez autorkę nie stoi w sprzeczności w przytoczeniu w swoim komentarzu istniejącego w piśmiennictwie prawniczym poglądu o niejednoznaczności pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym".

W zakresie kwalifikacji, na gruncie przepisów ustawy antykorupcyjnej, stanowisk równorzędnych pod względem płacowym w oparciu o tabele płacowe będące załącznikami do rozporządzeń regulujących zasady wynagradzania pracowników urzędów państwowych identycznie wypowiada się, w pismach kierowanych do Wnioskodawcy, Dyrektor ULC i Szef Służby Cywilnej.

Wnioskodawca nie wykazał, że nie jest możliwe ustalenie treści zaskarżonej normy w drodze wykładni, w tym zwłaszcza w drodze wykładni dokonywanej w praktyce sądowej. Brak jest jakichkolwiek przesłanek do twierdzenia, że niejasność i nieprecyzyjność użytego w kwestionowanym przepisie pojęcia jest przyczyną rozbieżnych orzeczeń sądowych i

wykorzystywane w tych postępowaniach reguły interpretacyjne nie doprowadziły do jednoznacznej wykładni tego przepisu. Wskazywanie przez przedstawicieli doktryny na możliwość różnorodnej interpretacji jakiegoś pojęcia nie stanowi samoistnej podstawy orzeczenia niekonstytucyjności przepisu.

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że z zaskarżonego przepisu, przy wykorzystaniu dostępnych metod wykładni, można dekodować jednoznaczną, zrozumiałą i komunikatywną dla zdecydowanej większości adresatów normę prawną. Przepis ten jest na tyle precyzyjny, że umożliwia dokładne określenie kręgu podmiotów, do których jest adresowany, i tym samym realizuje funkcje ochronne wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Brak jest zatem podstaw do orzeczenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego