



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18.03.2014 r.

I.711.3.2014.KM

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności

art. 2 pkt 2 w zw. 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 zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zgłosił się skarżący, wskazując na obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez pracowników urzędów państwowych, których wynagrodzenie różni się od wynagrodzenia osób wymienionych w ustawie o ok. 35%. Do Rzecznika zwrócił się ponadto Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych wskazując, że problem nieprecyzyjnego katalogu osób, na które zostały nałożone ograniczenia w prowadzeniu dodatkowej działalności gospodarczej, a w szczególności wykonywania zawodu w ramach indywidualnej działalności gospodarczej, dotyka radców prawnych zatrudnionych w urzędach państwowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich po otrzymaniu skargi na obowiązek składania oświadczenia majątkowego w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego przez osoby pełniące funkcję głównego specjalisty, mimo że wynagrodzenie tych osób różni się od wynagrodzenia osób wymienionych w art. 2 pkt 1 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 jako: ustawa antykorupcyjna) o ok. 35%, zwrócił się do Dyrektora Generalnego ULC z prośbą o udzielenie wyjaśnień. Dyrektor ULC w piśmie do RPO wskazał, że równorzędność stanowisk wynika z załącznika nr 2 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 ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej* (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 ze zm., dalej: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów). Następnie Rzecznik skierował pismo do Szefa Służby Cywilnej, wskazując dwie możliwe interpretacje pojęcia „stanowisko równorzędne pod względem płacowym”, z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie przyjętej interpretacji tego pojęcia oraz o poinformowanie Rzecznika o praktyce w urzędach państwowych. W odpowiedzi została wskazana wykładnia Szefa Służby, którego zdaniem sformułowanie zawarte w art. 2 pkt 2 ustawy powinno być interpretowane w kontekście przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Na podstawie powyższej korespondencji Rzecznik zdecydował się skierować wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie inicjatywy

legislacyjnej i doprecyzowanie przepisów. Wystąpienie Rzecznika zostało przekazane według kompetencji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. MSW przekazało z kolei sprawę do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, jako właściwego w sprawach ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*. Pismem z dnia 8 sierpnia 2013 r. Sekretarz Stanu w MAiC poinformował Rzecznika, że właściwym organem w sprawie jest Szef Służby Cywilnej.

W wyniku wpływających spraw Rzecznik przeanalizował przepisy nakładające obowiązek składania oświadczeń majątkowych i powziął wątpliwość co do konstytucyjności przepisów i na tej podstawie zdecydował się na złożenie niniejszego wniosku. Należy zauważyć, że pierwsze wystąpienie do resortu rządowego w tej sprawie Rzecznik skierował w dniu 2 kwietnia 2013 r. Od tego czasu, rząd nie tylko nie podjął działań w przedstawionej sprawie, ale nawet nie ustalił, które ministerstwo jest właściwe do podjęcia działań i ewentualnego zainicjowania prac legislacyjnych. Z tego względu Rzecznik uznał, że sprawa wymaga interwencji Trybunału Konstytucyjnego, którego wyrok stwierdzający niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją będzie czynnikiem wymuszającym na władzy ustawodawczej podjęcie działań zmieniających ustawę. W załączeniu przesyłam kserokopię prowadzonej w tej sprawie korespondencji z organami administracji.

Celem składania oświadczeń majątkowych jest ograniczanie nadużyć, których mogą dopuszczać się osoby pełniące funkcje publiczne. Obowiązek składania oświadczeń o stanie majątku oraz oświadczeń majątkowych małżonka, podobnie jak ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ograniczenia w zawieraniu określonych umów cywilnoprawnych z organami jednostek samorządu terytorialnego, są elementem przeciwdziałania korupcji przez ustawodawcę, uregulowanym w ustawie antykorupcyjnej. 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.

W art. 1 oraz art. 2 powyższej ustawy został wyznaczony zakres podmiotowy ustawy. Zgodnie z art. 1 ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu

przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jak stanowi art. 2 pkt 1 ustawy, określa ona także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: 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 naczelnym i centralnym 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.

Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawę stosuje się ponadto do pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1. Ustawodawca nie zamieścił w przepisach prawa definicji pojęcia „ stanowiska równorzędne pod względem płacowym”, mimo że na te osoby zostały nałożone określone obowiązki oraz istotne ograniczenia w możliwości podejmowania dodatkowej działalności.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 4 ustawy antykorupcyjnej przewiduje szereg zakazów mających zastosowanie do osób wymienionych w art. 1 i 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, osoby te 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.

Ustawa antykorupcyjna stanowi w art. 7, że m.in. osoby wymienione w art. 2 pkt 2 ustawy nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy; nie dotyczy to decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach. Z kolei art. 10 ustawy nakłada na osoby wymienione w art. 2 pkt 2 obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym.

Przepis art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej stanowi, jak już zostało wskazane, że ustawa określa 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 art. 2 tej ustawy. Pojęcie „równorzędne pod względem płacowym” jest niejasne i z tego względu nie został w wystarczającym stopniu sprecyzowany krąg osób, na które ustawa antykorupcyjna nakłada ograniczenia oraz obowiązki. W komentarzu do przedmiotowej ustawy zostały wskazane dwie możliwe interpretacje tego pojęcia (por. A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, baza Lex, pkt 9).

Z jednej strony można przyjąć, podobnie jak Szef Służby Cywilnej w piśmie skierowanym do Rzecznika, że przepis ustawy dotyczy stanowisk usytuowanych w tabeli płacowej na tym samym poziomie. Taka tabela została zamieszczona w załączniku nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Przykładowo, wymienione w art. 2 pkt 1 lit. a ustawy stanowisko naczelnika wydziału zostało, zgodnie z pierwszą tabelą – załącznika nr 1 do rozporządzenia, zakwalifikowane do grupy „stanowiska koordynujące w służbie cywilnej”. W załączniku nr 2 znajdują się tabele mnożników kwoty bazowej służących do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Zgodnie z pierwszą tabelą, dotyczącą urzędów ministrów, centralnych organów administracji rządowej, urzędów wojewódzkich, jednostek budżetowych oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, stanowiska koordynujące zostały zamieszczone w tym samym miejscu co stanowiska samodzielne (np. radca prawny, audytor wewnętrzny), a mnożnik dla nich ustalono w wysokości od 1,0 do 6,0. Zgodnie z drugą tabelą, dotyczącą izb skarbowych, urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej i izb celnych, mnożnik dla tych stanowisk wynosi od 1,0 do 4,2. Podobnie duża różnica pomiędzy najniższym a najwyższym mnożnikiem pojawia się w przypadku stanowiska wymienionego w art. 2 pkt 1 lit. b ustawy – głównego księgowego. Zgodnie z pierwszą tabelą załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, stanowisko głównego księgowego znajduje się w grupie „stanowiska średniego szczebla zarządzania”. Zgodnie z załącznikiem nr 2 – druga tabela, mnożnik dla tych stanowisk wynosi 1,5-7,0. 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.

Dodatkowo, przyjęcie powyższej wykładni przepisów prowadzi do uznania, że przepisy ustawy, ograniczające prawa i wolności obywateli, zostały doprecyzowane aktem prawnym rangi podustawowej. Taka interpretacja prowadziłaby z kolei do niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że 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. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Zdaniem

Trybunału, jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r. o sygn. P 11/98). Ponadto Trybunał zauważył, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli (tak TK w wyroku z dnia 26 kwietnia 2004 r. o sygn. K 50/02).

Podkreślenia wymaga, że powyższa interpretacja może być zastosowana wyłącznie w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej – bowiem wyłącznie tej grupy dotyczy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej stanowi, że ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności nie tylko przez członków korpusu służby cywilnej, ale przez wszystkich pracowników urzędów państwowych zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1. Art. 2 pkt 1 także odnosi się do pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej.

Zgodnie z drugą, także stosowaną w praktyce, interpretacją, stanowisko „równorzędne pod względem płacowym” oznacza pracownika, który **realnie** otrzymuje wynagrodzenie na poziomie wynagrodzenia osób wymienionych w art. 2 pkt 1, również zatrudnionych w tym samym podmiocie. Podkreślić jednak trzeba, że także przyjęcie tej koncepcji nie usuwa stanu niepewności prawnej jednostek. Przy przyjęciu tej wykładni pojawia się bowiem pytanie, jak rozumieć pojęcie „równorzędne” – jako identyczną wysokość wynagrodzenia osoby wymienionej w ustawie oraz osoby zobowiązanej na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej do wykonywania obowiązków z niej wynikających, czy jako zbliżone wynagrodzenie. Przy tej drugiej wykładni, pojawia się kolejna wątpliwość, mianowicie, przykładowo, czy za równorzędne z wynagrodzeniem w wysokości 3400 zł może być uznane wynagrodzenie 3800 czy tylko w wysokości 3600 zł. Na podstawie lektury przepisów ustawy nie sposób rozwiązać powyższych wątpliwości, które napotykać osoby mające składać oświadczenia majątkowe.

Zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do polskiego porządku konstytucyjnego ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. nowelizującą Konstytucję z 22 lipca 1952 r. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. dekodował z zasady demokratycznego państwa prawnego liczne

zasady konstytucyjne oraz prawa i wolności jednostki, które nie zostały wyrażone *expressis verbis* w ówczesnych przepisach konstytucyjnych, takie jak zasada proporcjonalności i prawo do sądu (por. M. Wiącek, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2011, s. XXIX).

W obecnie obowiązującej Konstytucji powyższa zasada wynika z art. 2, zgodnie z którym Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W kontekście zaskarżonej normy znaczenie ma wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. o sygn. P 3/00, powyższa zasada opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. To bezpieczeństwo, zdaniem Trybunału, ma umożliwić jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Zdaniem Trybunału, z art. 2 wynika nakaz stanowienia prawa w taki sposób, aby nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r. o sygn. K 27/00). Zasada zaufania obywatela do państwa jest funkcjonalnie związana z zasadą poprawnej legislacji także wynikającą z art. 2 Konstytucji (zdaniem części doktryny, zasada poprawnej legislacji wynika z zasady zaufania obywateli do stanowionego prawa – por. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999 r., tom V, rozdział I, s. 46).

Z zasady poprawnej legislacji Trybunał wyinterpretował zasadę określoności prawa, zgodnie z którą każdy przepis prawa, a zwłaszcza dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. o sygn. P 13/01).

Trybunał wskazuje, że jasność przepisu oznacza klarowność i zrozumiałość dla adresatów. Zaskarżony przepis art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej w zakresie, w jakim stanowi, że ustawa ma zastosowanie do osób zajmujących stanowiska „równorzędne pod względem placowym”, 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 (por. wskazany wyżej komentarz do ustawy) oraz w praktyce stosowania tego przepisu. Jak wskazuje Trybunał, precyzyjność przepisu oznacza sformułowanie go na tyle konkretnie, by jego treść była oczywista i umożliwiała egzekucję (wyrok TK z dnia 29 października 2003 r. o sygn. K 53/02, wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. o sygn. K 24/00). W przedstawionym stanie prawnym zakres podmiotowy ustawy jest określony nieprecyzyjnie. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, zagrożenie dla przewidywalności występuje wówczas, gdy ustalenie pojęć nieostrych powierza się organom stosującym te przepisy (zwłaszcza gdy są to organy administracji publicznej) – por. wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r. o sygn. K 4/03. W przypadku zaskarżonego przepisu interpretacja została przez ustawodawcę pozostawiona stosującym prawo organom władzy publicznej – każdy organ samodzielnie ustala, do których pracowników ograniczenia wynikające z ustawy antykorupcyjnej będą miały zastosowanie, np. którzy pracownicy zostaną zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych.

Wymóg określoności prawa, jak zostało wskazane, ma szczególne znaczenie w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji ustanawiającymi prawa i wolności jednostki, które zostają naruszone przez nieprecyzyjnie sformułowany przepis art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej.

Brak zdefiniowania pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym”, a tym samym niepewność co do kręgu osób, na które ustawodawca nałożył określone zakazy i obowiązki, należy rozpatrywać w kontekście sankcji, jakie za naruszenie określonych zakazów lub nakazów zostały nałożone na osoby naruszające przepisy ustawy antykorupcyjnej. Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej stanowi, że naruszenie zakazów z art. 4 (podejmowania określonej działalności) przez osoby wymienione w art. 2 pkt 2 tej ustawy jest przewinieniem służbowym, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Jak wskazuje A. Rzetecka-Gil, alternatywność określonej przez ustawodawcę sankcji tak naprawdę osłabia jej praktyczną skuteczność, albowiem ustawodawca nie określa, w jakich przypadkach następuje rozwiązanie stosunku pracy osoby objętej działaniem tego przepisu, a kiedy "jedynie" w grę wchodzi odpowiedzialność dyscyplinarna (A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez*

osoby pełniące funkcje publiczne, baza Lex, pkt 2). Z kolei art. 13 ustawy antykorupcyjnej przewiduje sankcje za niezłożenie oświadczenia o stanie majątku w postaci odpowiedzialności służbowej. Należy wskazać, że sankcja za niewypełnienie obowiązku złożenia oświadczenia ma charakter ogólny, co może powodować nierówne traktowanie osób pełniących funkcje publiczne – nie zostało określone, jaki konkretnie środek winien być zastosowany (A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 13 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, baza Lex, pkt 7). Należy jednakże przyjąć, że konsekwencje mogą być bardzo dotkliwe dla pracownika, gdyż mogą polegać nawet na rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia. Z kolei w przypadku członków korpusu służby cywilnej, odpowiedzialność za naruszenie obowiązków członka korpusu została przewidziana w art. 113 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.). Art. 114 wskazanej ustawy zawiera katalog kar dyscyplinarnych, z których najpoważniejszą jest wydalenie ze służby cywilnej.

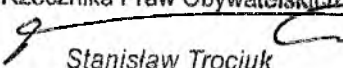
Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że postępowanie dyscyplinarne ma, podobnie jak postępowanie karne, charakter represyjny (por. wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r. o sygn. K 41/97 oraz z dnia 11 września 2001 r. o sygn. SK 17/00). Trybunał podkreśla, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji znajdują zastosowanie w przypadku postępowań dyscyplinarnych – gwarancje te odnoszą się bowiem do wszystkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania albo sankcji (sygn. K 41/97). Z tego względu opis zachowania zagrożonego sankcją dyscyplinarną musi być zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że nie można przenosić na grunt postępowania dyscyplinarnego wszystkich unormowań o charakterze gwarancyjnym, stworzonych na potrzeby odpowiedzialności karnej – dotyczy to zwłaszcza sposobu określania przedmiotowego zakresu odpowiedzialności (tak TK w wyroku z dnia 27 lutego 2001 r. o sygn. K 22/00). Zasadne wydaje się uznanie przez Trybunał braku obowiązku precyzyjnego określania wszystkich znamion przedmiotowych przewinienia dyscyplinarnego. Jednakże z art. 42 ust. 1 wynika także obowiązek kompletnego,

precyzyjnego i jednoznacznego zdefiniowania znamion o charakterze podmiotowym – określenia zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego (por. wyroki TK z dnia 25 września 1991 r. o sygn. S 6/91 oraz z dnia 13 czerwca 1994 r. o sygn. S 1/94).

Przepis przewidujący odpowiedzialność dyscyplinarną (służbową) musi umożliwiać precyzyjne zdekodowanie katalogu osób, które mogą zostać pociągnięte do tej odpowiedzialności. W reżimie odpowiedzialności dyscyplinarnej czy służbowej nie zostały przewidziane naruszenia „powszechne” – w przeciwieństwie do występujących w prawie karnym przestępstw powszechnych. Z samej natury tej odpowiedzialności wynika bowiem, że za naruszenie obowiązków sankcjonowanych dyscyplinarnie może odpowiadać wyłącznie osoba, na którą dany obowiązek służbowy został nałożony albo która wykonuje konkretną pracę. Ustawa antykorupcyjna wskazuje w art. 1 i 2, kto podlega ograniczeniom uregulowanym w ustawie. Z kolei w dalszych przepisach ustawa wskazuje, które obowiązki przewidziane w przepisach zostały nałożone i jaka sankcja za niewypełnienie obowiązku została przewidziana. Wskazanie to jest jednak nieprecyzyjne – nie można jednoznacznie określić zakresu podmiotowego osób zajmujących stanowiska „równorzędne pod względem placowym”. Z tego względu należy wskazać, że zaskarżona norma jest niezgodna z art. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na nieprecyzyjne określenie zakresu podmiotowego zobowiązanych do wykonywania konkretnych obowiązków osób i nałożenia na te osoby sankcji o charakterze represyjnym.

W związku z powyższym, mając na względzie konieczność ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik:

1. pismo RPO do Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 17.7.2012 r.;
2. odpowiedź Dyrektora z dnia 26.7.2012 r.;
3. pismo RPO do Szefa Służby Cywilnej z dnia 10.9.2012 r.;
4. odpowiedź Szefa Służby Cywilnej z dnia 23.9.2012 r.;
5. kolejne pismo RPO do Szefa Służby Cywilnej z dnia 31.1.2013 r.;
6. odpowiedź Szefa Służby Cywilnej z dnia 15.2.2013 r.;
7. pismo RPO do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 2.4.2013 r.;
8. pismo KPRM do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 9.5.2013 r.;
9. pismo MSW do RPO z dnia 10.6.2013 r.;
10. pismo MSW do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26.7.2013 r.;
11. pismo MAiC do RPO z dnia 8.8.2013 r.