

WYROK
z dnia 8 lipca 2002 r.
Sygn. akt SK 41/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Marcin Margoński,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 8 lipca 2002 r. skargi konstytucyjnej Andrzeja Smagalskiego dotyczącej niezgodności:

§ 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139) z art. 7, art. 8, art. 65 ust. 1, art. 83, art. 92 ust. 2, art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.),

o r z e k a :

Paragraf 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające powołane rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139):

1) jest zgodny z art. 41 pkt 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36, z 1980 r. Nr 22, poz. 81, z 1982 r. Nr 11, poz. 83, z 1983 r. Nr 39, poz. 175, z 1987 r. Nr 14, poz. 82, z 1988 r. Nr 19, poz. 129, z 1989 r. Nr 19, poz. 101 i Nr 75, poz. 444, z 1990 r. Nr 16, poz. 94, Nr 29, poz. 171 i Nr 67, poz. 397, z 1991 r. Nr 41, poz. 176 i Nr 119, poz. 514 oraz z 1992 r. Nr 75, poz. 367) oraz z art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488);

2) jest zgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 lipca 2002 r. w Dz. U. Nr 114, poz. 992.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające powołane rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139) z art. 7, art. 8, art. 83, art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, Nr 98, poz. 1071, Nr 123, poz. 1353 i Nr 128, poz. 1403).

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 lutego 2001 r. Andrzej Smagalski wniósł o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139) z art. 7, art. 8, art. 83, art. 92 ust. 2 i art. 146 ust. 4 pkt 1 oraz z art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r. Nr 32, poz. 214 ze zm.).

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżący był zatrudniony jako komornik Sądu Rejonowego w Choszczynie od 15 kwietnia 1989 r. Wyrokiem Sądu Rejonowego w Myśliborzu z 27 czerwca 1997 r. skarżący został skazany za przestępstwo z art. 246 § 2 ustawy z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny na karę jednego roku i sześciu miesięcy pozbawienia wolności. Sąd Rejonowy zawiesił warunkowo wykonanie kary pozbawienia wolności i wymierzył grzywnę w wysokości 2000 złotych z zamianą w razie nieuiszczenia na karę dwustu dni pozbawienia wolności. Ponadto sąd orzekł karę dodatkową zakazu wykonywania zawodu komornika na okres trzech lat. Zgodnie z ustaleniami sądu, skarżący, w okresie od lipca 1992 r. do końca sierpnia 1993 r., działając jako komornik Sądu Rejonowego w Choszczynie nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 czerwca 1992 r. Wbrew postanowieniom wymienionego aktu normatywnego odprowadzał on na rachunek dochodów budżetowych Sądu Rejonowego jedynie 60% pobranych opłat egzekucyjnych zamiast całości, traktując zatrzymaną bezprawnie kwotę jako należną mu prowizję z tytułu prowadzonych egzekucji. Wyrokiem z 2 grudnia 1997 r. Sąd Wojewódzki w Gorzowie utrzymał w mocy wyrok sądu rejonowego, oddalając apelację skarżącego. Postanowieniem z 29 marca 2001 r. Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

Skarżący próbował dochodzić od Skarbu Państwa niewypłaconego wynagrodzenia prowizyjnego za okres od września od listopada 1993 r., a także innych roszczeń ze stosunku pracy. Wyrokiem z 22 grudnia 1994 r. Sąd Wojewódzki w Zielonej Górze oddalił powództwa w zakresie zasadniczego roszczenia skarżącego wobec Skarbu Państwa. Wyrokiem z 14 maja 1998 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił rewizję skarżącego. Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację Andrzeja Smagalskiego, wyrokiem z 9 lutego 2000 r. uchylił wyrok sądu apelacyjnego w części dotyczącej należności z tytułu “ubruttowienia” wynagrodzenia prowizyjnego za okres od 1

stycznia 1992 r. do 31 maja 1992 r., przekazując w tym zakresie sprawę Sądowi Apelacyjnego do ponownego rozpoznania. W pozostałym zakresie oddalił kasację.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność subdelegacji zawartej w § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych. W ocenie skarżącego w myśl art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jedynym organem uprawnionym do określania zasad wynagradzania komorników jest Rada Ministrów. Tymczasem w zaskarżonym przepisie Rada przekazała Ministrowi Pracy swoje uprawnienia w części dotyczącej wynagrodzenia prowizyjnego.

2. Zarządzeniem z 26 lutego 2001 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał pełnomocnika do usunięcia braków formalnych skargi, m.in. poprzez wskazanie, które z wymienionych w skardze rozstrzygnięć organów władzy publicznej traktuje za ostateczne rozstrzygnięcie o przysługujących mu prawach lub wolnościach konstytucyjnych w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także poprzez wskazanie naruszonych praw lub wolności konstytucyjnych. Uzupełniając skargę konstytucyjną, pismem z dnia 8 marca 2001 r. skarżący wskazał jako ostateczne rozstrzygnięcie:

1) § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139),

2) zarządzenie Nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 czerwca 1992 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego komorników sądowych za czynności egzekucyjne,

3) orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1993 r., sygn. U. 15/92,

4) wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2000 r., sygn. I PKN 496/99 w części oddalającej powództwo o wynagrodzenie prowizyjne;

5) prawomocny wyrok Sądu Rejonowego w Myśliborzu z 27 czerwca 1997 r., sygn. II K 264/96.

W ocenie skarżącego, w konsekwencji wymienionych rozstrzygnięć naruszone zostały prawa zagwarantowane w art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji (określanym błędnie jako art. 64 ust. 1 lub art. 67 ust. 1 Konstytucji). Skarżący wniósł ponadto o stwierdzenie niezgodności zarządzenia Nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 czerwca 1992 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego komorników sądowych za czynności egzekucyjne z przepisami Konstytucji RP, ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.), ustawy z dnia 18 lutego 1989 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310).

Zarządzeniem z 26 marca 2001 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi, w szczególności przez wskazanie, które przepisy wymienionego zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej skarżący czyni przedmiotem skargi konstytucyjnej. Pismem z 3 kwietnia 2001 r., skarżący wyjaśnił, że przedmiotem skargi jest całe zarządzenie Nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 czerwca 1992 r.

Postanowieniem z 24 maja 2001 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę, że wskazane przez skarżącego przepisy rozporządzenia Rady Ministrów, zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią orzeczeń w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Za podstawę wystąpienia ze skargą konstytucyjną nie może zostać przyjęty również wyrok Sądu Rejonowego w Myśliborzu z 27 czerwca 1997 r. z uwagi na upływ terminu do wniesienia skargi. Z kolei wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2000 r. nie został wydany w oparciu o kwestionowany przepis rozporządzenia Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że skarżący mimo wezwania do uzupełnienia braków skargi, nie wskazał, które przepisy zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej czyni

przedmiotem rozstrzygnięcia. Z tego względu także w tym zakresie skarga nie może stanowić przedmiotu rozpoznania.

Skarżący wniósł zażalenie na przedstawione postanowienie Trybunału Konstytucyjnego. W zażaleniu zwrócił m.in. uwagę, że po wniesieniu skargi konstytucyjnej, postanowieniem z 29 marca 2001 r. została rozpoznana kasacja skarżącego od wyroku Sądu Rejonowego w Myśliborzu z 27 maja 1997 r.

Postanowieniem z 23 listopada 2001 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie w zakresie dotyczącym § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139). Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd skarżącego, że nie doszło do upływu terminu do złożenia skargi konstytucyjnej w przypadku przyjęcia za jej podstawę wyroku Sądu Rejonowego w Myśliborzu z 27 czerwca 1997 r. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że konsekwencją wydania wymienionego wyroku był zakaz wykonywania zawodu komornika, co ingeruje w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu. § 6 ust. 4 Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów, w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z 18 lutego 1989 r., był jedną z podstaw wydanego wyroku. Sąd, powołując się na ten przepis uzasadnił moc obowiązującą zarządzenia Nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 czerwca 1992 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego komorników sądowych za czynności egzekucyjne. Naruszenie przepisów tego zarządzenia przesądziło z kolei, zdaniem sądu, o realizacji przez skarżącego znamion przestępstwa z art. 246 § 2 kodeksu karnego z 1969 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 31 stycznia 2002 r. wyraził pogląd, że:

1) § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139) nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP;

2) postępowanie w przedmiocie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 7, art. 8, art. 83, art. 92 ust. 2 i art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP oraz z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego zasadniczy zarzut zawarty w skardze konstytucyjnej dotyczy naruszenia wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Wbrew twierdzeniu skarżącego orzeczonego wobec niego zakaz wykonywania zawodu komornika nie jest skutkiem prawnym wynikającym z naruszenia przez zakwestionowany przepis zakazu subdelegacji ani nawet wynikającym z zarządzenia Nr 14 sposobem ukształtowania zasad wynagrodzenia prowizyjnego komorników. Między zakwestionowanym przepisem a wymierzoną karą zakazu wykonywania zawodu komornika brak jest bezpośredniego związku, co powoduje, że wskazany przez Skarżącego wzorzec z art. 65 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Z tego powodu § 6 ust. 4 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wydanie orzeczenia w odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli jest niedopuszczalne. Przepisy art. 7, art. 8, art. 83, art. 92 ust. 2 i art. 146 ust. 1 Konstytucji oraz przepis art. 21 ust. 3 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek skargi konstytucyjnej, bowiem warunkiem determinującym jej merytoryczne rozpoznanie jest

naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw. Powołane przepisy nie stanowią o takich wolnościach lub prawach, a ostatni z nich nie posiada rangi konstytucyjnej. Ponadto w odniesieniu do wymienionych wzorców kontroli skarga nie zawiera uzasadnienia, przez co nie spełnia wymogu z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. Prezes Rady Ministrów pismem z 31 stycznia 2002 r. wniósł o orzeczenie, że zarządzenie Nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 czerwca 1992 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego komorników sądowych za czynności egzekucyjne nie jest niezgodne z art., 7, 8, 83, 92 ust. 2, 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP. W ocenie Prezesa Rady Ministrów trudno także podzielić pogląd co do niezgodności § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych z art. 21 ust. 3 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Do czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., w praktyce legislacyjnej często stosowano “subdelegację” uprawnień prawotwórczych. “Subdelegacja”, którą obejmowane były zagadnienia o charakterze szczegółowym, mogła dotyczyć wydania przepisów rozwijających lub uzupełniających przepisy zawarte w akcie wyższego rzędu, w szczególności mogące wymagać częstych zmian.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 14 marca 2002 r. wyraził pogląd, że przepis § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50) w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 18 lutego 1989 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 24, poz. 139), jest niezgodny z art. 92 ust. 2 w związku art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w zaskarżonym przepisie upoważnienie do określenia szczegółowych warunków przyznawania wynagrodzenia dotyczyło istotnych elementów materii, do uregulowania której została powołana Rada Ministrów. Tym samym przepis ten już w momencie jego wydania naruszał zakaz subdelegacji wynikający w sposób immanentny z wykonawczego charakteru podustawowych aktów normatywnych, naruszał zatem porządek obowiązujący przed 17 października 1997 r. Tym bardziej oczywista jest ocena tego przepisu pod rządami Konstytucji z 1997 r. jako naruszającego zakaz zawarty w art. 92 ust. 2.

II

Na rozprawie 8 lipca 2002 r. pełnomocnik skarżącego a także pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o stwierdzenie, iż kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie. Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów wniósł o uznanie kwestionowanego przepisu za zgodny z Konstytucją, zaś Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia jego niezgodności z art. 92 ust. 2 w związku z art. 146 ust. 4 Konstytucji.

Pełnomocnik skarżącego wyraził przekonanie, iż Rada Ministrów nie była upoważniona do udzielenia ministrowi dalszej delegacji do określenia wynagrodzenia komorników. Na skutek jej udzielenia zostało wydane zarządzenie, które obniżyło wynagrodzenie komorników. Niewykonywanie obowiązków wynikających z zarządzenia pociągnęło za sobą odpowiedzialność karną skarżącego, w tym – pozbawienie go możliwości wykonywania zawodu. Skarżący, uzupełniając wystąpienie swego pełnomocnika, oświadczył, iż brak podporządkowania się zarządzeniu ministra traktował jako wyraz sprzeciwu przeciwko bezprawnie wydawanym aktom prawnym. Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił

okoliczności faktyczne towarzyszące wydaniu zarządzenia, a w szczególności przypominał niezwykle wygórowane prowizje, jakie otrzymywali komornicy na początku lat 90-tych.

W końcowym wystąpieniu pełnomocnik skarżącego podtrzymał w pełnym zakresie wszystkie zarzuty sformułowane w skardze. Przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pierwszym problemem wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest ustalenie dopuszczalności i zakresu kontroli konstytucyjnej prowadzonej na skutek wniesienia skargi. Skarżący kwestionuje bowiem konstytucyjność przepisu, § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, który utracił moc obowiązującą z dniem 22 kwietnia 1995 r., uchylony przez rozporządzenie rady Ministrów z 18 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 43, poz. 223). Udzielenie odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność kontroli konstytucyjnej kwestionowanego przepisu wymaga prezentacji ewolucji stanu prawnego w tym zakresie.

Przed 1983 r. sprawy związane z wynagradzaniem komorników regulowało m.in. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach (Dz. U. z 1961 r. Nr 13, poz. 66, z 1971 r. Nr 26, poz. 237). W myśl § 36 tego rozporządzenia, komornikowi przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie prowizyjne w wysokości 40% opłat pobranych przez niego stosownie do przepisów o taksie za czynności komorników.

Z dniem 1 stycznia 1983 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). Przepisy tej ustawy były stosowane m.in. do komorników – ze zmianami wynikającymi z przepisów szczególnych. Ustawa gwarantowała urzędnikom państwowym, w tym również komornikom, wynagrodzenie zależne od zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych, jakości oraz stażu pracy. Zasady wynagradzania pracowników urzędów państwowych miała określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Art. 51 wymienionej ustawy stanowił, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie stosuje się przepisy dotychczasowe ze zmianami wynikającymi z ustawy.

Sprawy związane z wynagradzaniem komorników zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 39, poz. 259 ze zm.). Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 1983 r. W myśl § 2 ust. 2 powołanego rozporządzenia, tabelę stanowisk, kwalifikacji i zaszeregowania obejmującą komorników ustalał Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych na wniosek właściwych ministrów. Pracownikom urzędów państwowych mogły być przyznawane wymienione w rozporządzeniu dodatki oraz premie i nagrody. Rozporządzenie nie przewidywało natomiast wypłacania pracownikom urzędów państwowych wynagrodzenia prowizyjnego za czynności egzekucyjne. Na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia zostało wydane zarządzenie nr 80 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 30 grudnia 1982 r. w sprawie tabeli stanowisk, kwalifikacji i zaszeregowania pracowników administracyjnych, komorników, kuratorów zawodowych oraz pracowników pomocniczych i obsługi sądów powszechnych, okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych i państwowych biur notarialnych. Wymienione zarządzenie określiło grupy wynagrodzenia zasadniczego m.in. dla komorników, nie regulowało natomiast żadnych zagadnień związanych z innymi składnikami wynagrodzenia dla tej grupy zawodowej. Nasuwa się w związku z tym pytanie o moment utraty

mocy obowiązującej przez § 36 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach. W świetle powołanego wyżej art. 51 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, można wyciągnąć wniosek, że wymieniony przepis utracił moc z dniem 1 stycznia 1983 r., w tym bowiem momencie weszły w życie przepisy wykonawcze do ustawy w zakresie dotyczącym wynagrodzeń pracowników urzędów państwowych – w tym komorników. W konsekwencji, za uzasadniony należy uznać pogląd, iż od 1 stycznia 1983 r. nie obowiązywała regulacja prawna, która przewidywałaby wypłacanie komornikom dodatkowego wynagrodzenia prowizyjnego.

1 sierpnia 1983 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1983 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 44, poz. 206). W myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 listopada 1982 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z 4 lipca 1983 r., pracownikom mogło być przyznawane m.in. wynagrodzenie prowizyjne za czynności egzekucyjne na zasadach określonych przez Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Wprowadzenie tej regulacji nie powodowało jednak możliwości stosowania § 36 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 31 grudnia 1960 r. o komornikach, jeśli się uzna – w świetle podniesionych okoliczności – że przepis ten utracił moc obowiązującą 1 stycznia 1983 r., czyli z chwilą wejścia w życie przepisów wykonawczych do ustawy o pracownikach urzędów państwowych w zakresie dotyczącym wynagrodzeń komorników.

Sprawy wynagradzania komorników uregulowało następnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 48, poz. 245 ze zm.), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 1987 r. W § 2 ust. 3 tego rozporządzenia zawarto upoważnienie analogiczne do upoważnienia z § 2 ust. 2 wymienionego wyżej rozporządzenia z 8 listopada 1982 r. Na jego podstawie Minister Pracy Płacy i Spraw Socjalnych wydał zarządzenie nr 22 z 30 marca 1987 r. w sprawie tabeli stanowisk, kwalifikacji i zaszeregowania pracowników administracyjnych, komorników, kuratorów zawodowych oraz pracowników pomocniczych i obsługi sądów powszechnych i państwowych biur notarialnych. Natomiast § 4 rozporządzenia z 22 grudnia 1986 r. stanowił, że pracownikom może być przyznane wynagrodzenie prowizyjne za czynności egzekucyjne na zasadach określonych przez Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.

Począwszy od 24 lutego 1989 r. sprawy wynagradzania komorników zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 8, poz. 50). W myśl § 6 ust. 2 rozporządzenia pracownikom urzędów państwowych mogło być przyznane m.in. wynagrodzenie prowizyjne za czynności egzekucyjne. Szczegółowe warunki przyznawania wynagrodzenia prowizyjnego oraz jego wysokość miał określić Minister Pracy i Polityki Socjalnej. W myśl § 2 ust. 6 rozporządzenia z 18 lutego 1989 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej został także upoważniony do określenia tabeli stanowisk, zaszeregowania i kwalifikacji szeregu pracowników urzędów państwowych, w tym komorników. Upoważnienie to zostało wykonane w wyniku wydania przez Ministra Pracy i Spraw Socjalnych zarządzenia nr 17 z 15 marca 1989 r.

Zaskarżony przepis został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 6 kwietnia 1990 r. zmieniającym rozporządzenie Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych. Rozporządzenie z 6 kwietnia 1990 r. zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 14 kwietnia 1990 r. i weszło w życie z dniem ogłoszenia z mocą od 1 stycznia 1990 r., z tym że niektóre przepisy nowelizowanego rozporządzenia w brzmieniu określonym rozporządzeniem Rady Ministrów z 6 kwietnia 1990 r. weszły w życie z mocą od 1 kwietnia 1990 r. Zaskarżony przepis został wprowadzony do nowelizowanego rozporządzenia z mocą od 1 stycznia 1990 r. Nowe rozporządzenie utrzymało w analizowanym

zakresie dotychczasowe rozwiązania. W myśl § 6 ust. 3 rozporządzenia z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie z 6 kwietnia 1990 r. pracownikom mogło być przyznane m.in. wynagrodzenie prowizyjne za czynności egzekucyjne. Z kolei zakwestionowany przez skarżącego § 6 ust. 4, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie z 6 kwietnia 1990 r. stanowił: “Szczegółowe warunki przyznawania nagród i premii oraz wynagrodzenia prowizyjnego, o których mowa w ust. 3, oraz ich wysokość określa Minister Pracy i Polityki Socjalnej.” Na podstawie tego przepisu wydane zostało zarządzenie Nr 14 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 czerwca 1992 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego komorników sądowych za czynności egzekucyjne. W zarządzeniu tym określono między innymi wysokość prowizji należnej komornikom oraz zasadę, iż prowizja ta jest im wypłacana przez sąd. W tym miejscu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy też zwrócić uwagę, iż obowiązek komorników przekazywania pobranych opłat egzekucyjnych na rachunek dochodów budżetowych właściwego sądu. wynikał z § 44 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i organizacji kancelarii komorniczych oraz ich systemu finansowo-księgowego (Dz.Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 2, poz. 9, z 1991 r. Nr 6, poz. 30, z 1992 r. Nr 3, poz. 14). W myśl ust. 1 pkt 2 wymienionego paragrafu w ostatnim dniu każdego miesiąca komornik przelewał na rachunek dochodów budżetowych sądu opłaty egzekucyjne należne Skarbowi Państwa, a pobrane w danym miesiącu. Trybunał zwraca uwagę, że skarżący nie kwestionuje zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, stąd nie jest ono przedmiotem oceny w niniejszej sprawie.

W wyniku derogacji, zaskarżony przepis, § 6 ust. 4 rozporządzenia, nie może aktualnie stanowić podstawy do wydawania aktów normatywnych. Z drugiej strony, jak wynika z wyroku sądowego w sprawie karnej wskazanego przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie, zaskarżony przepis może być nadal powoływany przez sądy jako podstawa dla ustalenia, że zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wydane na jego podstawie posiadały w przeszłości moc obowiązującą. Należy w związku z tym podkreślić, że powoływanie danego przepisu wyłącznie jako podstawy oceny zgodności z prawem działań prawodawczych podjętych w przeszłości nie oznacza, że dany przepis zachowuje moc obowiązującą. Akt normatywny stanowi podstawę do oceny zgodności z prawem czynności prawnych podjętych na jego podstawie niezależnie od tego, czy w momencie dokonywania tej oceny zachowuje moc obowiązującą. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W świetle art. 39 ust. 3 ustawy, powołanego przepisu nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny analizował znaczenie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w wyroku z 21maja 2001 r., SK 15/00. Stwierdził wówczas, że “przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu, jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (OTK ZU nr 4/2001, s. 510).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie zostały spełnione przedstawione wyżej przesłanki. Kwestionowany przepis ma znaczenie dla odpowiedzialności karnej, a nie tylko dla realizacji wolności wykonywania zawodu, wskazanej przez skarżącego wśród praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Z tego względu, kwestionowany przepis, mimo utraty mocy obowiązującej może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej.

2. Po ustaleniu dopuszczalności kontroli konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię wzorców tejże kontroli. Skarżący w uzasadnieniu skargi powołał liczne przepisy obowiązującej konstytucji, a mianowicie: art. 7, art. 8, art. 83, art. 92 ust. 2, art. 146 ust. 4 pkt 1 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Następnie – wezwany do uzupełnienia skargi – skarżący wskazał ponadto na naruszenie art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do bliższej analizy powołanych przez skarżącego wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż w postępowaniu skargowym jako wzorce kontroli mogą służyć tylko te spośród norm konstytucyjnych, które statuują określone prawa i wolności obywatela. Zasada ta wynika wprost z art. 79 ust. 1 Konstytucji, ograniczającego zakres kontroli konstytucyjnej inicjowanej skargą do sytuacji, gdy naruszone zostały wolności lub prawa określone w Konstytucji. W świetle tego unormowania jest oczywiste, iż wzorcem kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie na pewno nie mogą być art. 7, art. 8 i art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji. Przepisy te regulują bowiem ogólne zasady funkcjonowania państwa i kompetencje jego organów i nie można ich uznać za źródło praw czy wolności obywatelskich. Z kolei art. 83 Konstytucji nakłada na obywateli obowiązek przestrzegania prawa, więc także nie mógłby służyć za wzorzec kontroli w postępowaniu toczącym się na skutek skargi. Z tych samych względów z góry należy odrzucić możliwość prowadzenia kontroli konstytucyjnej z punktu widzenia art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych; skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. W konsekwencji postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 7, art. 8, art. 83, art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji oraz art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych podlega umorzeniu.

Gdy chodzi o pozostałe, powołane przez skarżącego przepisy Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż art. 32 i art. 45 ust. 1 zostały wymienione dopiero w piśmie uzupełniającym skargę, a skarżący w zasadzie nie sformułował żądania stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z wymienionymi przepisami konstytucji. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że zarzut niezgodności z wymienionymi przepisami konstytucyjnymi odnosi się raczej do zarządzenia nr 14 Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz do wyroków wydanych na jego podstawie. W konsekwencji kwestia zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić przedmiotu badania w rozpoznawanej sprawie. Trybunał uznał, iż przepisy te zostały powołane dla wzmocnienia argumentacji. W istocie, zarzut skargi sprowadza się do twierdzenia, że na skutek niezgodnej z konstytucją subdelegacji zawartej w kwestionowanym przepisie rozporządzenia, skarżący poniósł odpowiedzialność karną i został pozbawiony możliwości wykonywania zawodu komornika przez czas wskazany w wyroku sądowym. Stąd za właściwe wzorce kontroli konstytucyjnej można by uznać art. 92 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, przy czym ten pierwszy przepis stanowiłby wzorzec w tym sensie, iż – w ocenie skarżącego – właśnie przekroczenie kompetencji prawotwórczych umożliwiło ograniczenie wolności obywatelskich.

Powyższe ustalenie co do wzorców kontroli konstytucyjnej Trybunał musiał jednak poddać korekcie ze względu na fakt, iż ocenie podlega przepis wydany i uchylony jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyrażał pogląd, że podstawę dla kontroli treści norm prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu

normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia. Przytoczona zasada znajduje zastosowanie przy ocenie norm prawnych, które nie zostały formalnie derogowane i które są stosowane do sytuacji z teraźniejszości i przyszłości. Odrębnego rozważenia wymaga natomiast sytuacja, w której badany przepis został formalnie derogowany i znajduje zastosowanie wyłącznie przy wydaniu rozstrzygnięć dotyczących sytuacji z przeszłości.

Niektóre problemy związane z określeniem podstawy kontroli w razie derogacji normy kontrolowanej stanowiły przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 14 listopada 2000 r., K. 7/00. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że “przepisy obowiązującej konstytucji nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim przepisy te zostały <<skosmowane>> przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych. W takim przypadku zgodność z prawem decyzji administracyjnych podlega ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich wydania. Natomiast w zakresie, w jakim przepisy ustawy są stosowane w sprawach niezakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi do 16 października 1997 r., podlegają one ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm konstytucyjnych” (OTK ZU nr 7/2000, s. 1291).

Cytowany pogląd Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony w kontekście kontroli przepisów stanowiących podstawę do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych. W rozpoznawanej sprawie pojawia się odmienny problem, ponieważ przedmiot kontroli stanowi przepis wyrażający normę udzielającą kompetencji do stanowienia prawa. Treść norm prawnych udzielających kompetencji prawodawczych podlega ocenie z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w okresie, w którym dana norma stanowiła podstawę do stanowienia aktów normatywnych. Jeżeli po dniu uchylenia normy udzielającej kompetencji prawodawczych nastąpiły zmiany Konstytucji, to zmiany te nie mają znaczenia z punktu widzenia oceny uchylonej normy udzielającej kompetencji prawodawczych. Z tego względu podstawę dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu stanowią normy konstytucyjne obowiązujące w okresie od 1 kwietnia 1990 r. do dnia 22 kwietnia 1995 r. Przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące subdelegacji uprawnień prawotwórczych nie mają mocy wstecznej, a w konsekwencji nie mogły zostać naruszone przez zaskarżony przepis. Trybunał Konstytucyjny, kierując się powołanymi wyżej zasadami, stanął więc na stanowisku, iż wzorcem kontroli kwestionowanego § 6 ust. 4 rozporządzenia wydanego w 1989 r., w kształcie nadanym mu w 1990 r., w zakresie dotyczącym procesu legislacyjnego, mogą być tylko normy obowiązujące w tym czasie. Natomiast, gdy chodzi o merytoryczny aspekt oceny, tj ewentualny zarzut naruszenia zasady wolności wykonywania zawodu, należy uznać, że właściwym wzorcem jest obowiązujący obecnie art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż Skarżący nie wskazał przepisów, które w 1990 r., tj w chwili wydawania zaskarżonego przepisu, regulowały kompetencję i procedurę wydawania aktów prawnych. W świetle art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Wyjaśniając znaczenie tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej oznaczenie (wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, s. 519). Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli. Jeżeli wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli przepisy obowiązującej Konstytucji, określając jednoznacznie treści normatywne, które wyprowadza z tych przepisów, w sytuacji w której konstytucyjność kwestionowanych przepisów podlega ocenie z punktu widzenia wcześniejszych regulacji konstytucyjnych, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał

ocenie kwestionowane przepisy z punktu widzenia ich zgodności z uchylonymi przepisami konstytucyjnymi, które zawierały analogiczne treści normatywne.

Skarżący nie wyjaśnia, jakie treści normatywne przypisuje poszczególnym przepisom konstytucyjnym wskazanym jako podstawa kontroli. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika jedynie, że kwestionuje zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucyjnym zakazem subdelegacji kompetencji prawodawczych przez rozporządzenie Rady Ministrów (art. 92 ust. 2 Konstytucji). Z tego względu należy przyjąć, że przedstawiony zarzut dotyczy naruszenia konstytucyjnego zakazu subdelegacji uprawnień prawodawczych. W świetle powyższych rozważań dotyczących norm odniesienia w procesie kontroli konstytucyjności prawa, za podstawę kontroli – w miejsce przepisów konstytucyjnych powołanych przez skarżącego – należy przyjąć przepisy konstytucyjne regulujące zagadnienie subdelegacji uprawnień prawotwórczych, obowiązujące w czasie, w którym obowiązywał zaskarżony przepis. Sprawy związane z wydawaniem rozporządzeń Rady Ministrów w okresie od 1 kwietnia 1990 r. były regulowane przez art. 41 pkt 8 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., a następnie od 8 grudnia 1992 r. przez art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Wymienione przepisy stanowią podstawę kontroli w rozpoznawanej sprawie.

IV

1. Przystępując do oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasad określających kompetencje do wydawania aktów prawnych i tryb ich wydawania, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż dopiero obecnie obowiązująca Konstytucja wprowadziła tzw. zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego (por. K. Działocha, „*Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999). Dopiero w tej ustawie zasadniczej „zrezygnowano świadomie z innych znanych wcześniejszemu prawu aktów (...), tj. z uchwał Rady Ministrów i zarządzeń ministrów jako aktów wykonawczych do ustaw” (K. Działocha, *Konstytucji RP, Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, t. II, s. 3). W okresie obowiązywania Konstytucji z 22 lipca 1952 r. w praktyce konstytucyjnej rozporządzenia niejednokrotnie w szerokim zakresie przekazywały kompetencje prawotwórcze innym organom. Ilustracją tego zjawiska mogą być choćby powołane wcześniej regulacje zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, które poprzedziły unormowanie kwestionowane w niniejszej sprawie. Na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych wydawano rozporządzenia, które z kolei kompetencje do ustalania tabel stanowisk, kwalifikacji i zaszeregowania komorników delegowały na właściwego ministra (tak: § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 22 grudnia 1986 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych oraz § 2 ust. 6 i § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych).

W ówczesnej doktrynie istniał spór co do dopuszczalności subdelegacji nie opartej na upoważnieniu ustawowym. Większość przedstawicieli doktryny uznawała za niedopuszczalną subdelegację kompetencji prawodawczych odnoszącą się do *essentialia* aktu wykonawczego. Interpretując art. 41 pkt 8 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w całości podziela stanowisko o niedopuszczalności <<subdelegacji>> nie mającej wyraźnego oparcia w ustawie i odnoszącej się do *essentialia* aktu ustawowego. Jednocześnie Trybunał wyraża pogląd, że za dopuszczalną należy uznać <<subdelegację>> opartą wyraźnie na ustawie (np. art. 2 k.c.), a ponadto brak jest wystarczających podstaw do wyłączenia możliwości

stosowania <<subdelegacji>> obejmującej wyłącznie elementy wtórne o charakterze porządkowym” (orzeczenie z 16 czerwca 1986 r., sygn. U. 3/86, OTK w latach 1986-1995, t. I, s. 44). Stanowisko to zostało podtrzymane w kolejnych orzeczeniach i zachowało swoją aktualność również na gruncie Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Subdelegacja kompetencji prawodawczych mogła obejmować w szczególności zagadnienia o charakterze wtórnym, wymagające częstych i szybkich zmian regulacji prawnej.

Trybunał Konstytucyjny zastosował wskazane kryteria oceny dopuszczalności subdelegacji w niniejszej sprawie. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie uregulowała w sposób precyzyjny zasad wynagradzania pracowników państwowych. Art. 21 ustawy stanowił jedynie, że urzędnikowi państwowemu przysługuje wynagrodzenie zależne od zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych, jakości oraz stażu pracy. Z kolei w myśl art. 21 ust. 2 ustawy, urzędnik państwowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, powinien być awansowany do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko. Pewne dalsze wskazówki dotyczące zasad wynagradzania wynikały ponadto z Kodeksu pracy. Pozostałe sprawy związane z wynagradzaniem pracowników urzędów państwowych zostały przekazane do unormowania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, przy czym ustawodawca pozostawił temu organowi szeroki zakres swobody regulacyjnej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych wskazywało jako podstawę prawną art. 21 ust. 3, art. 22, art. 24 ust. 2 w związku z art. 43 ust. 1-3, art. 44, art. 46 i art. 53 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214, z 1984 r. Nr 35, poz. 187 i z 1988 r. Nr 19, poz. 132). Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych wskazywało jako podstawę prawną wymienione przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, z tym, że zamiast art. 22 powołany został art. 22 ust. 2 ustawy.

Art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowił: “Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa zasady wynagradzania i awansowania oraz wymagane kwalifikacje w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej urzędników państwowych”. Art. 22 ust. 2 wymienionej ustawy przekazywał do unormowania przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę, określonego w art. 22 ust. 1, a także wypadki i warunki, w jakich do okresu pracy w urzędach państwowych wlicza się okres zatrudnienia w innych uspołecznionych zakładach pracy. Art. 24 ust. 2 stanowił, że Rada Ministrów może utworzyć dodatkowy fundusz nagród dla urzędników państwowych za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Natomiast art. 43 ust. 1-3, art. 44, 46 i 53 określały zakres stosowania przepisów ustawy. Art. 53 ust. 3 ustawy stanowił, że Rada Ministrów może określać kategorie urzędników państwowych, którzy korzystać będą z uprawnień szczególnych w zakresie płac i innych świadczeń przewidzianych w przepisach obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. Analiza przepisów ustawy powołanych jako podstawa rozporządzenia prowadzi do wniosku, że podstawę prawną dla ustanowienia zaskarżonego przepisu rozporządzenia stanowi art. 21 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Wymieniony przepis powierzył unormowanie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych Radzie Ministrów. Analiza treści tego przepisu, a także pozostałych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie udzielił Radzie Ministrów upoważnienia do przekazywania innym organom do uregulowania spraw związanych z wynagradzaniem pracowników urzędów państwowych. Nie oznacza to jednak, że wszystkie sprawy związane z wynagradzaniem wymienionych osób musiały zostać uregulowane w samym

rozporządzeniu. Z powołanych wyżej zasad wynika, iż tylko sprawy istotne wymagały regulacji w tym akcie, a sprawy wtórne mogły – na skutek subdelegacji – znaleźć się w zarządzeniu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego do spraw istotnych należy w szczególności określenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników urzędów państwowych, zaś do kwestii o mniejszym znaczeniu należy zaliczyć sprawy związane z wypłacaniem dodatkowych składników wynagrodzenia. W tym zakresie przepisy konstytucyjne obowiązujące przed 17 października 1997 r. nie wykluczały całkowicie subdelegacji kompetencji prawodawczych.

W myśl § 6 ust. 3 rozporządzenia pracownikom mogły być przyznane premie i nagrody związane z rodzajem wykonywanej pracy oraz wynagrodzenie prowizyjne za czynności egzekucyjne. Rada Ministrów nie uregulowała bliżej spraw związanych z wypłacaniem tych składników wynagrodzenia. Z przepisów rozporządzenia wynika jedynie, że nagrody, premie oraz wynagrodzenie prowizyjne stanowiły dodatkowe składniki wynagrodzenia, wypłacane obok wynagrodzenia zasadniczego. Kwestionowany przez wnioskodawcę § 6 ust. 4 stanowił: “Szczegółowe warunki przyznawania nagród i premii oraz wynagrodzenia prowizyjnego, o których mowa w ust. 3, oraz ich wysokość określa Minister Pracy i Polityki Socjalnej.” W efekcie Rada Ministrów pozostawiła Ministrowi Pracy swobodę w zakresie kształtowania wymienionych składników wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, iż wymienione sprawy należą do *essentialia* materii przekazanej do unormowania przez Radę Ministrów. Przeciwnie, jak stanowił sam przepis, zarządzenie miało uregulować szczegółowe warunki wypłacania dodatkowych składników wynagrodzenia urzędników państwowych. Określony w zaskarżonym przepisie zakres materii przekazanych do unormowania w drodze zarządzenia ministra nie wykraczał więc poza konstytucyjne granice subdelegacji wynikające z art. 41 pkt 8 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. oraz z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Pod rządami przepisów konstytucyjnych obowiązujących przed 17 października 1997 r. dodatkowym argumentem uzasadniającym zastosowanie subdelegacji była okoliczność, iż konkretna regulacja odnosiła się do zagadnień wymagających częstych zmian regulacji. Należy w związku z tym podkreślić, że sprawy dodatkowych składników wynagrodzenia należą do spraw, których regulacja prawna może wymagać częstych i szybkich zmian, stosownie do zmieniających się warunków społecznych. Należy również zwrócić uwagę na szczególny kontekst społeczny początku lat dziewięćdziesiątych w Polsce, kiedy podjęte zostały reformy mające na celu urzeczywistnienie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz gospodarki rynkowej. Okres ten charakteryzuje się bardzo szybkimi zmianami warunków społecznych i gospodarczych w naszym kraju. W zmienionych warunkach gospodarczych doszło do gwałtownego wzrostu wysokości wynagrodzeń prowizyjnych komorników, bez żadnego związku z nakładami pracy ponoszonymi przez tę grupę zawodową. Społeczny kontekst zaskarżonego przepisu stanowi dodatkowy argument przemawiający za dopuszczalnością subdelegacji w sprawie ustalania dodatkowych składników wynagrodzenia. Określony w zaskarżonym przepisie zakres materii przekazanych do unormowania w drodze zarządzenia ministra nie wykraczał poza konstytucyjne granice subdelegacji wynikające z art. 41 pkt 8 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. oraz z art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

2. Do rozważenia pozostaje kwestia, czy kwestionowany § 6 ust. 4 rozporządzenia, mimo iż nie naruszał obowiązujących reguł kompetencyjnych, nie doprowadził do ograniczenia praw skarżącego wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Przepis ten, powołany przez skarżącego jako jeden z wzorców kontroli konstytucyjnej, statuuje zasadę wolności

wykonywania zawodu. Wolność statuowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów.

Uzasadnienie przez skarżącego zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji jest zbyt skąpe, by ocenić, czy jego podstawą jest sam fakt przekazania ministrowi kompetencji do ustalenia dodatkowych składników wynagrodzenia, czy też wynikające z zarządzenia wysokość prowizji należnej komornikowi i tryb jej wypłaty. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż niezależnie od tego, w czym skarżący upatruje naruszenia zasady wolności wykonywania zawodu, oczywiste wydaje się prawo pracodawcy do określania zakresu obowiązków pracownika i sposobu ich wykonywania. W szczególności jasne jest, iż państwo w szerokim zakresie może określać sytuację swych prawną funkcjonariuszy, przy czym – jak wskazuje praktyka – ustawodawca często określa prawa i obowiązki tej grupy pracowników odmiennie aniżeli wynika to z zasad ogólnych unormowanych w kodeksie pracy. Nie ma więc podstaw, by fakt normatywnego ukształtowania wysokości dodatkowego wynagrodzenia komorników oraz normatywnego ustalenia sposobu wypłaty tegoż wynagrodzenia traktować jako ograniczenie wolności wykonywania zawodu. Z regulacji tej wynika zakres praw i obowiązków pracowniczych, w który Konstytucja nie ingeruje, pozostawiając tę materię ustawodawcy. Ani wejście w życie kwestionowanego § 6 ust. 4 rozporządzenia, ani wydanego na tej podstawie zarządzenia, nie ograniczyło możliwości wykonywania zawodu komornika przez skarżącego. Akty te określiły jeden z elementów składających się na sytuację prawną tej grupy zawodowej. Orzeczenie przez sąd wobec skarżącego kary dodatkowej zakazu wykonywania zawodu komornika przez trzy lata, nie było konsekwencją wejścia w życie powołanych przepisów, lecz stanowiło sankcję – z jednej strony – przekroczenia uprawnień, z drugiej strony – niedopełnienia obowiązku przez funkcjonariusza publicznego, jakim jest komornik. Ponoszenie konsekwencji sprzeniewierzenia się obowiązkom nałożonym na funkcjonariuszy w żadnym razie nie może być traktowane jako ograniczenie wolności wykonywania przez nich zawodu.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.