

41/4/A/2013

WYROK

z dnia 14 maja 2013 r.

Sygn. akt P 27/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Marek Kotlinowski

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca

Stanisław Rymar,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 maja 2013 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1) czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.) w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespółonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna, są zgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierzają dyrektorowi Izby Celnej kompetencje do ponownego rozpatrywania spraw przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, do rozpoznania których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), w tym dotyczące wyłączenia organu, są zgodne z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 188 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 63, poz. 322, Nr 73, poz. 390, Nr 117, poz. 677, Nr 134, poz. 779 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 362, 707, 908 i 1544) w zakresie, w jakim dotyczy zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 czerwca 2013 r. w Dz. U. poz. 652.

2. Art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: sąd, NSA), postanowieniem z 18 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 2032/11, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy: 1) art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.s.c.) w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespołonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna – są zgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji; 2) czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c., w zakresie w jakim powierzają dyrektorowi Izby Celnej kompetencje do ponownego rozpatrywania spraw przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, do rozpoznania których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), w tym dotyczące wyłączenia organu – są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wyżej wskazanych przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

Funkcjonariuszowi Służby Celnej został przedstawiony zarzut popełnienia przestępstwa polegającego na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, w związku z pełnieniem funkcji publicznej (art. 228 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Wobec powyższego, decyzją dyrektora Izby Celnej, na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 u.s.c., funkcjonariusz ten został zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych od 1 października 2010 r. do 1 stycznia 2011 r. Następnie, w wyniku otrzymania informacji od prokuratury o przedłużeniu postępowania karnego, dyrektor Izby Celnej przedłużył okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych do czasu zakończenia postępowania. W uzasadnieniu decyzji organ odwołał się do art. 103 ust. 3 u.s.c., zgodnie z którym: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych można przedłużyć do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego”, oraz wskazał, że nie ustąpiły przyczyny będące podstawą zawieszenia – tj. nie zostało zakończone postępowanie karne wszczęte przeciwko funkcjonariuszowi. Zawieszony funkcjonariusz złożył wniosek o ponowne jej rozpatrzenie, w wyniku czego dyrektor Izby Celnej decyzją z 17 lutego 2011

r. (nr 300000–IKAW-180-964/11) utrzymał w mocy poprzednie rozstrzygnięcie. Od decyzji tej funkcjonariusz odwołał się do sądu administracyjnego, wskazując na nadzwyczajny charakter art. 103 ust. 3 u.s.c. i brak wystąpienia w jego przypadku przesłanki uzasadniającej dalsze zawieszenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 19 lipca 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 206/11) uchylił zaskarżoną decyzję z przyczyn formalnych, argumentując że: „zarówno zaskarżona decyzja – zapadła na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i decyzja ją poprzedzająca, zostały wydane przez Dyrektora Izby Celnej – Młodszego Inspektora Celnego R.W. Oznacza to, że w postępowaniu wszczętym z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy brał udział pracownik, który na mocy art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. był wyłączony od udziału w postępowaniu wywołanym złożonym przez skarżącego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną złożył dyrektor Izby Celnej.

NSA w wystąpieniu do Trybunału zakwestionował art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. wskazując, że jest nieuzasadnionym wyjątkiem od zasady zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o której mowa w art. 78 Konstytucji (s. 5 pytania prawnego). Analizując charakter prawny decyzji, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, sąd stwierdził, że są one niezwykle ważne dla funkcjonariuszy tej służby, gdyż modyfikują treść stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza ze służbą oraz mają wpływ na wysokość ich uposażenia (s. 6-7 pytania prawnego). Zdaniem sądu, takie ograniczenie prawa podmiotowego nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. NSA, nie znajdując argumentów na rzecz dokonanego tym przepisem wyłączenia zasad dewolutywności (przeniesienie sprawy do wyższej instancji) oraz suspensywności (zawieszenie wykonania decyzji administracyjnej), przyjął, że jest on nieuzasadniony i arbitralny, przez co narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (s. 8 pytania prawnego).

Powyższe zarzuty NSA uzupełnił wnioskiem o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji ze względu na jego dysfunkcjonalność. Swoje stanowisko sąd wsparł argumentem, że zawarte w art. 188 ust. 5 u.s.c. odwołanie do stosowania k.p.a. w postępowaniach określonych w art. 188 ust. 1-3 u.s.c. przesądza, iż terenowy organ administracji rządowej – w tym wypadku dyrektor izby celnej – traktowany jest jak minister. Taka pozycja tego organu jest sprzeczna z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego i wywołuje „problemy związane z wyłączeniem tego organu” (s. 9 pytania prawnego).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 listopada 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na jego niedopuszczalność (art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 188 ust. 1 u.s.c. w zakresie, w jakim odnosi się do zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, 2) art. 188 ust. 4 u.s.c. jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz 3) umorzenia postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, pytanie prawne w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone, ponieważ skład orzekający NSA występuje z postulatami *de lege ferenda*, mającymi na celu przedstawienie lepszego, zdaniem sądu, sposobu ukształtowania procedury odwoławczej niż ten, który jest obecnie. Postulaty takie winny być kierowane do władzy ustawodawczej, nie zaś do Trybunału.

W drugiej części stanowiska, sformułowanej alternatywnie do pierwszej,

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zakres przedmiotowy pytania prawnego jest szerszy niż to wynika z toczącego się przed sądem postępowania. W związku z tym postępowanie w zakresie nie dotyczącym przedłużenia zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusza Służby Celnej w związku z toczącym się przeciwko niemu postępowaniem winno zostać umorzone ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c. z zasadą prawidłowej legislacji w zakresie zrozumiałości przepisów normujących wyłączenie organu Marszałek stwierdził, że zarzut NSA odnosi się w istocie do rozbieżności w stosowaniu prawa i jako taki nie może zostać uwzględniony.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że zakresowe sformułowanie przedmiotu kontroli jest nieuzasadnione, ponieważ z art. 188 ust. 1 u.s.c. wynika, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatruje dyrektor izby celnej, zaś z art. 188 ust. 4 u.s.c. wynika, że złożenie tego wniosku nie wstrzymuje wykonania decyzji. Zdaniem Marszałka sąd i tak kwestionuje dwie odrębne treści, które wynikają z przywołanych w pytaniu prawnym przepisów. Oceniając wskazane przez NSA wzorce kontroli stwierdził, że art. 188 ust. 4 u.s.c., jako odnoszący się wyłącznie do zasady suspensywności, nie może być łączony z art. 78 Konstytucji.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, Marszałek Sejmu stwierdził, że sąd dostrzega niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów w tym, że bez uzasadnienia odchodzą od zasad dewolutywności i suspensywności w postępowaniu odwoławczym od decyzji w sprawie przedłużenia zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej. Pogląd NSA jest, zdaniem Marszałka Sejmu, nieuzasadniony w świetle zadań nałożonych na Służbę Celną. Konieczność zawieszenia funkcjonariusza i nadanie takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest podyktowane troską o dobro publiczne i interes prywatny, które są immanentnie związane z zadaniami wykonywanymi przez Służbę Celną. Wszczęcie postępowania przeciwko funkcjonariuszowi o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub o umyślne przestępstwo skarbowe (tak jak w sprawie zawisłej przed NSA) stawia pod znakiem zapytania nie tylko jego nieposzlakowaną opinię (o której mowa w art. 76 pkt 5 u.s.c.), lecz także zdolność do wykonywania zadań służbowych związanych często z określaniem praw i obowiązków podmiotów prawa (art. 72 ust. 1 u.s.c.).

Na podstawie analizy orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz Trybunału Marszałek stwierdził, że dopuszczalność – i w efekcie konstytucyjność – stosowania w postępowaniach administracyjnych obu modeli odwoławczych (dewolutywnego i niedewolutywnego) nie budzi *per se* wątpliwości. Również na gruncie niniejszej sprawy nie występują przesłanki, które mogłyby obalić konstytucyjność przyjętego w art. 188 ust. 1 u.s.c. rozwiązania.

Marszałek zauważył nadto, że samo zawieszenie funkcjonariusza nie jest wystarczające do zabezpieczenia dobra publicznego i interesu prywatnego w zakresie związanym z wykonywaniem obowiązków przez funkcjonariusza, konieczne jest jeszcze natychmiastowe wykonanie tej decyzji. A więc do czasu zakończenia postępowania odwoławczego – w wypadku nienadania decyzji w sprawie zawieszenia rygoru natychmiastowej wykonalności – mogłoby dojść do narażenia nie tylko interesu Skarbu Państwa, lecz także ważnych interesów prywatnych. Stanowi to o zgodności art. 188 ust. 4 u.s.c. z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 24 grudnia 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Uzasadniając swój pogląd w zakresie art. 188 ust. 1 u.s.c., Prokurator Generalny

stwierdził, że NSA przedstawia dwa sprzeczne poglądy dotyczące kwestionowanych przepisów: raz wskazując, że są one wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności, a następnie, że stanowią ograniczenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczenia. Ze względu na odmienne znaczenie konstytucyjne pojęć „wyjątek” i „ograniczenia” pojawia się, zdaniem Prokuratora Generalnego, wątpliwość co do istoty podnoszonego przez sąd problemu konstytucyjnego, którego zdefiniowanie jest decydujące dla poprawności argumentacji przedstawionej i, w efekcie, dla rozpoznania sprawy przez Trybunał.

Co do zarzutu niewskazania przez projektodawcę ustawy przesłanek przyjęcia w projekcie u.s.c. niedewolutywnego modelu postępowania odwoławczego Prokurator Generalny poparł argumentację przedstawioną w tym zakresie przez Marszałka Sejmu. Uznał, że argumenty NSA mają charakter postulatywny i zmierzają do wykazania, że ustawodawca powinien przyjąć inny model odwołania.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów – naruszenia zasady przyzwoitej legislacji – dotyczącego art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z ust. 5 u.s.c., Prokurator Generalny stwierdził, że sąd nie przedstawił należytej argumentacji w tym zakresie, a jedynie zasygnalizował istniejącą jego zdaniem horyzontalną kolizję przepisów dwóch ustaw. Jego zdaniem, sąd nie podjął próby samodzielnego wyjaśnienia problemu (dokonania wykładni) i tym samym naruszył zasadę subsydiarności pytania prawnego oraz zasadę, że pytanie prawne nie może być środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów.

Niezależnie od wyżej przedstawionej argumentacji o konieczności umorzenia postępowania Prokurator Generalny przedstawił dalsze stanowisko w sprawie. Wskazał, że zakres przedmiotowy pytania prawnego został określony zbyt szeroko i postępowanie w zakresie innych decyzji niż orzeczenie o zawieszeniu celnika nie miałyby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed NSA, a więc nie została w tym zakresie spełniona przesłanka funkcjonalna.

Abstrahując od niedopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie Prokurator Generalny podkreślił również, że kwestionowany art. 188 ust. 1 u.s.c. zawiera te same treści normatywne co art. 103 ust. 6 u.s.c. a więc, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, oba przepisy mogłyby być uznane za przedmiot kontroli konstytucyjności. Wskazał także, że zasada ta ma zastosowanie również do wzorców kontroli, co pozwala na uznanie, że sąd przedstawił argumentację zezwalającą na przyjęcie, jako wzorca, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dokonując oceny art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c. pod względem merytorycznym Prokurator Generalny uznał, że przyjęty przez ustawodawcę model postępowania odwoławczego spełnia wymogi wypracowane przez orzecznictwo konstytucyjne dla tego rodzaju postępowań (zob. wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113) i kwestionowane regulacje są zgodne z art. 78 i art. 2 Konstytucji. Uznał również, że są one proporcjonalne, gdyż zapewniają zarówno sprawność postępowania prowadzonego w celu zawieszenia funkcjonariusza, jak i zabezpieczają prawidłową realizację zadań przez Służbę Celną. Nie niweczą również żadnego z podstawowych standardów proceduralnych, gwarantujących realną kontrolę decyzji podjętej w pierwszej instancji oraz zapobiegających arbitralności rozstrzygnięć odwoławczych.

II

Na rozprawę 14 maja 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie był obecny, prawidłowo powiadomiony o rozprawie, przedstawiciel składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego; w związku z tym sędzia sprawozdawca zreferowała stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed sądem pytającym oraz zasadnicze motywy uzasadnienia pytania prawnego. Pozostali

uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania sędziów składu orzekającego.

Uznając, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ograniczenie zakresu kontroli konstytucyjnej ze względu na brak związku funkcjonalnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia.

Pytanie musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną. Wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wzbudza spełnienie przez pytanie prawne NSA przesłanki funkcjonalnej we wszystkich aspektach jego treści. Cechą istotną pytania prawnego jest bowiem jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie; wątpliwość, o której wyjaśnienie chodzi, musi wystąpić w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest konieczne do wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Od odpowiedzi na pytanie – oceny konstytucyjności wskazanych przez sąd przepisów – musi zależeć rozstrzygnięcie sprawy przed nim się toczącej. Zależność tę winien wykazać sąd pytający, na tle konkretnej, zawisłej przed nim sprawy (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Kontrola prowadzona przez Trybunał może bowiem dotyczyć wyłącznie problemu hierarchicznej zgodności aktu prawnego, na podstawie którego orzeka sąd.

Kwestionowane przez sąd przepisy art. 188 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.s.c.) mają następującą treść:

„1. W przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

(...)

4. Złożenie wniosków, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz odwołania, o którym mowa w ust. 2, nie wstrzymuje wykonania decyzji.

5. Do postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1-3, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)”.

Zacytowany przepis art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. reguluje tryb odwoławczy w odniesieniu do czterech różnych decyzji personalnych dotyczących funkcjonariusza Służby Celnej. Tymczasem sprawa zawisła przed sądem pytającym ma za przedmiot tylko decyzję o zawieszeniu funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych. Porównanie treści art. 188 ust. 1 u.s.c. z zakresem pytania prawnego w niniejszej sprawie prowadzi zatem do wniosku o częściowym braku związku funkcjonalnego; ocena trybu zaskarżenia decyzji o przeniesieniu funkcjonariusza, o powierzeniu mu pełnienia obowiązków służbowych na

innym stanowisku i o przeniesieniu go na niższe stanowisko jest prawnie irrelevantna z punktu widzenia sprawy toczącej się przed NSA.

To oczywiste spostrzeżenie oznacza przede wszystkim konieczność ograniczenia rozpoznania pytania prawnego do jednej tylko spośród czterech sytuacji unormowanych w kwestionowanym art. 188 ust. 1 u.s.c. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22), celem procedury kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym jest ochrona indywidualnego interesu stron występujących w postępowaniu, w trakcie którego wyłoniła się wątpliwość co do konstytucyjności stosowanego przepisu, co oznacza wymaganie ścisłego związku pytania z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie. Na tle rozpatrywanej sprawy oznacza to, że zarzuty sądu pytającego mogą być rozpatrywane tylko w zakresie dotyczącym decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych. W pozostałym zakresie, tj. wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko, a także terminu określonego w tym przepisie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, a zatem niedopuszczalność orzekania.

W niniejszej sprawie ograniczenie zakresu kontroli konstytucyjnej do jednej z hipotez zawartych w kwestionowanym art. 188 ust. 1 u.s.c., tj. przypadku zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych, ma jednak nie tylko znaczenie formalne, w tym sensie że pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania w pozostałym zakresie, ale wpływa też na dalsze etapy oceny konstytucyjnej (zob. cz. III pkt 3.3. uzasadnienia).

2. Wzorce kontroli.

2.1. NSA wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, art. 78 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim formułuje wobec ustawodawcy nakaz poprawnej legislacji. Sposób przedstawienia zarzutów przemawia za uznaniem, że w zakresie obejmującym badanie art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. podstawowe znaczenie ma w sprawie art. 78 Konstytucji, zaś art. 2 Konstytucji jest przepisem uzupełniającym, związkowym (zob. s. 7-8 uzasadnienie pytania prawnego). W zakresie dotyczącym badania art. 188 ust. 1 i 4 w związku z ust. 5 u.s.c. kontrola konstytucyjności obejmuje jedynie wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

2.2. Odnosząc się do pierwszego z powołanych przez NSA wzorców kontroli Trybunał przypomina, że „prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji” z art. 78 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego (zob. L. Garlicki, uwaga 8 do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 9-11). Niewątpliwie istotą naruszenia art. 78 Konstytucji jest „sytuacja, w której następnie w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji” (wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59).

Wyłączenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia ma więc miejsce, gdy prawodawca ukształtuje oznaczone orzeczenia lub decyzje jako niezaskarżalne (zob. wyroki z: 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7; 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36; 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92) albo ustanowi regulacje, które uczynią z zaskarżenia środek jedynie formalny – uniemożliwiający merytoryczną kontrolę (zob. wyrok TK 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41). Trybunał Konstytucyjny w

wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42) wskazał, że Konstytucja nie precyzuje charakteru wyjątków, nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę ustalania katalogu takich wyjątków. W pierwszej kolejności nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych, a ponadto nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, wyznaczonej przez art. 78 Konstytucji. W każdym razie wyłączenie zaskarżalności powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami oraz odpowiadać zasadzie proporcjonalności.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasadą kierunkową jest wymaganie dewolutywności oraz suspensywności środka zaskarżenia. Ustawodawca zachowuje jednak margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania (zob. wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113 oraz powołane tam wyroki). Nie stanowi naruszenia art. 78 Konstytucji ustawowe limitowanie zaskarżalności (np. ograniczenie dewolutywności albo suspensywności, wprowadzenie terminów procesowych, formularzy, opłat). Możliwość wprowadzenia ograniczeń wynika z proceduralnej natury prawa do zaskarżenia oraz pośrednio z art. 78 zdanie drugie *in fine* Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia trybu zaskarżania (zob. np. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47). Brak dewolutywności środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu (zob. przywołany wcześniej wyrok o sygn. SK 3/11).

W doktrynie prawnej wprost zwraca się uwagę, że pojęcie „zaskarżenia” w art. 78 Konstytucji ma znaczenie szersze aniżeli pojęcie „odwołania”. O ile to drugie zakłada drogę instancyjną, tj. przeniesienie rozpoznania sprawy do organu wyższej instancji, o tyle pierwsze – bardziej pojemne – obejmuje także wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli tzw. odwołanie niedewolutywne (zob. K. Piszczek, P. Piszczek, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2008, s. 67; Z. Kmiecik, *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 2/2013, s. 13). Trybunał pomija względy, które przemawiają za coraz szerszym stosowaniem przez ustawodawców (nie tylko polskiego) tego rodzaju, szeroko rozumianego, środka zaskarżenia. Istotne jest stwierdzenie, że obecnie, na tle art. 78 Konstytucji, należy przyjąć dopuszczalność ukształtowania zaskarżenia decyzji w sposób odbiegający od modelowego, dewolutywnego i suspensywnego, odwołania. Teza ta – jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego – jest znana sądowni pytającemu i przezeń akceptowana.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że postawiony przez NSA zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, a ściślej – z zasadą państwa prawnego, oparty na stwierdzeniu błędów legislacyjnych, wymaga szczególnego uzasadnienia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem. Zarzut ten musi mieć na tyle silne podstawy, by wzruszyć domniemanie zgodności aktu prawnego z Konstytucją (por. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. K 43/01, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 43). Z tego właśnie punktu widzenia Trybunał określał uznanie aktu za niekonstytucyjny jako „środek ostateczny” (zob. wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90) i

wskazywał na nieprawidłowość założenia, „że każdy przepis, przy interpretacji którego podmiot stosujący prawo (zwłaszcza sąd) jest zmuszony sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni, jest automatycznie niezgodny z art. 2 Konstytucji” (postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Podkreślić więc należy, że zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji może stanowić podstawę uznania niezgodności z art. 2 Konstytucji tylko wtedy, gdy nieprawidłowości techniki legislacyjnej prowadzą do negatywnych skutków materialnoprawnych, zwłaszcza gdy godzą w interesy adresatów norm prawnych, czy też – ze względu na niedającą się usunąć dwuznaczność przepisów – mogą spowodować różnicowanie sytuacji prawnej adresatów. Zasada poprawnej legislacji wiąże się bowiem ściśle z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki z: 26 maja 2009 r., sygn. P 58/07 OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 71; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

3. Zarzut braku dewolutywności i suspensywności (art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c.).

3.1. Zdaniem NSA, art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c. są niezgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania wskazanej decyzji personalnej funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespolonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna. Sąd wskazuje na wyjątkowość zakwestionowanych przepisów, które stanowią odstępstwo od wynikającej z art. 78 Konstytucji zasady dewolutywności (art. 188 ust. 1 u.s.c.) oraz suspensywności (art. 188 ust. 4 u.s.c.) środka odwoławczego. Jak już wyżej powiedziano, sąd – choć formułuje zarzut niekonstytucyjności – dostrzega jednak dopuszczalność ustawowego odstępstwa od wskazanych zasad. Istota przedstawionego zarzutu sprowadza się do braku należytego, zdaniem sądu, uzasadnienia rozwiązania przyjętego w art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c.. NSA stwierdza wprost, że „Wyjątek od zasady dewolutywności i suspensywności zawarty w art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. należy uznać za niezasadny” (s. 7 uzasadnienia postanowienia). W ocenie sądu, trudno jest wskazać wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby wyłączenie – w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej – ogólnych zasad rządzących zaskarżaniem decyzji, zwłaszcza że rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach nie jest znane w pragmatykach innych służb mundurowych. Ponadto, zdaniem sądu pytającego, waga sankcji przewidzianej w art. 188 ust. 1 u.s.c., przemawia przeciwko wyłączeniu dewolutywności i suspensywności środka odwoławczego. Te spostrzeżenia legły także u podstaw zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tak ujętego zarzutu i argumentów przedstawionych na jego uzasadnienie, Trybunał stwierdza przede wszystkim, że ustawodawca korzysta ze swobody wyboru środków prawnych służących realizacji założonych przez siebie celów. Wskazane cechy odwołania nie są wprost wyartykułowane w powołanym jako element wzorca kontroli przepisie Konstytucji, który – wprowadzając zasadę zaskarżalności – stanowi również, że „tryb zaskarżania określa ustawa”. W konsekwencji nawet jeśli dewolutywność i suspensywność traktuje się jako pożądany standard, to – bez wątpienia – Konstytucja dopuszcza odstępstwa od zasady, że wniesienie środka odwoławczego od decyzji wstrzymuje jej wykonanie oraz przenosi rozpoznanie sprawy do wyższej instancji. Konieczne jest jednak, co słusznie zauważył również NSA, istnienie wartości, które legitymizowałyby takie ukształtowanie postępowania. Trybunał Konstytucyjny, po pierwsze – inaczej niż sąd pytający, dostrzega wyraźnie racje konstytucyjne stojące za rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę (zob. cz. III uzasadnienia, pkt 3.2) oraz – po drugie – nie podziela zapatrywania sądu o szczególnie dotkliwym charakterze sankcji w

postaci zawieszenia funkcjonariusza w wykonywaniu obowiązków (zob. cz. III uzasadnienia, pkt. 3.3). Każde z tych twierdzeń wymaga rozwinięcia.

3.2. Zdaniem Trybunału nie ma wątpliwości, że za kwestionowanym ograniczeniem zaskarżalności decyzji przemawiają argumenty wynikające z Konstytucji (w szczególności w zakresie dotyczącym szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa oraz ochrony środowiska i dziedzictwa narodowego – art. 5 Konstytucji), ze zobowiązań traktatowych Rzeczypospolitej oraz samej ustawy, która stanowi, że Służba Celna jest jednolitą umundurowaną formacją, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej (art. 1 ust. 1 u.s.c.). Liczne zadania tej formacji są wymienione w art. 2 u.s.c. Należy do nich, oprócz obowiązków wskazanych w art. 1 ust. 1 tej ustawy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym; rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń przeciwko: zdrowiu, dobrom kultury, prawom własności intelektualnej, przyrodzie oraz środowisku. W ocenie Trybunału, wyżej wymienione zadania Służby Celnej stanowią istotny ustrojowy argument za szczególnym uregulowaniem pozycji funkcjonariusza, co do którego wszczęto postępowanie wyjaśniające i został on zawieszony. Przypomnieć należy stanowisko wyrażone przez Trybunał w wyroku z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93), że „Każdy funkcjonariusz Służby Celnej, z uwagi na potrzebę zapewnienia bezstronności i rzetelności wykonywanych obowiązków, a także transparentność zawodową i majątkową – co w sposób bezpośredni wiąże się z doniosłością zadań tej służby – jest poddany licznym ograniczeniom, również w zakresie korzystania z praw chronionych konstytucyjnie”. W tym samym wyroku TK zwrócił uwagę, że „problem uczciwości i wiarygodności osób realizujących służbę publiczną, w tym też w dziedzinie prawa celnego, ze względu na skalę tzw. presji korupcyjnej pojawił się w wyjątkowym natężeniu. Ustawodawca musi mieć to na względzie, ponieważ zjawisko takie może przyczyniać się do destrukcji struktur państwowych, osłabienia roli i autorytetu prawa oraz mieć wpływ na stan finansów państwa”.

W tym miejscu należy też przywołać pogląd wyrażony w wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120), w którym Trybunał – oceniając szczególną regulację prawną dotyczącą żołnierzy zawodowych – uznał dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy poszczególnych formacji mundurowych. Podkreślając swobodę ustawodawcy w wyborze środków, które powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu unormowania, Trybunał stwierdził: „W szczególności jasne jest, że państwo w szerokim zakresie może określać sytuację prawną funkcjonariuszy, w tym żołnierzy zawodowych, często regulując ich prawa i obowiązki odmiennie, aniżeli wskazują na to zasady ogólne unormowane w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy), co wynika m.in. z wypełniania obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa państwa czy też porządku publicznego”.

W świetle przytoczonych zapatrywań trudno uznać, by ograniczenie zaskarżalności decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych w związku z wszczęciem przeciwko niemu postępowania

karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, było środkiem arbitralnym, pozbawionym konstytucyjnej legitymizacji. Przeciwnie, realizacja zadań, do których powołana jest służba celna, wyklucza możliwość czynnego ich wykonywania przez osoby pozostające pod zarzutem popełnienia przestępstwa. Dlatego przewidziana w art. 103 ust. 1 u.s.c. reakcja w postaci obligatoryjnego zawieszenia funkcjonariusza na czas nie dłuższy niż 3 miesiące w razie wszczęcia postępowania powinna być utrzymana, mimo wniesienia odwołania od decyzji. Nieuchronność tej sankcji ma też znaczenie dla określenia organu rozpatrującego środek zaskarżenia.

Wprawdzie unormowana w art. 103 ust. 3 u.s.c. decyzja o przedłużeniu okresu zawieszenia do zakończenia postępowania karnego nie ma charakteru obligatoryjnego, jednak – wobec toczącego się postępowania prokuratorskiego – racjonalne wydaje się powiązanie okresu zawieszenia z wyjaśnieniem zarzutów karnych. Trybunał zwraca uwagę, że według odpowiedzi z 10 listopada 2010 r. na interpelację nr 19095 (Sejm VI kadencji) „w sprawie przedłużania zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych oraz zwolnień funkcjonariuszy Służby Celnej” przedstawionej Sejmowi przez podsekretarza stanu J. Kapicę „przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie zawieszenia w oparciu o art. 103 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej czy powrocie funkcjonariusza do pełnienia obowiązków służbowych, decydującym kryterium jest charakter postawionych funkcjonariuszowi zarzutów, a mianowicie zarzut popełnienia przestępstwa związanego w wykonywaniem obowiązków służbowych oraz stosowanie środków zapobiegawczych w postępowaniu karnym, jak aresztowanie bądź zawieszenie w czynnościach służbowych lub wykonywaniu zawodu. Inną przesłanką było wniesienie aktu oskarżenia i skierowanie sprawy do sądu. W przypadku funkcjonariuszy, którzy podejrzani są o popełnienie przestępstwa związanego z wykonywaniem obowiązków służbowych, dyrektorzy rozważają, czy w interesie służby jest powierzenie wykonywania obowiązków służbowych funkcjonariuszowi, przeciwko któremu toczy się postępowanie karne o przestępstwo korupcyjne. Mając na uwadze charakter postawionych zarzutów, ze względu na dobro służby, w której powinny pełnić służbę osoby o nieposzlakowanej opinii, dyrektorzy izb celnych podejmują decyzje o zawieszaniu w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariuszy celnych, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawach o korupcję. O ciężarze gatunkowym tych przestępstw świadczy zagrożenie surowymi karami 8, a nawet 12 lat pozbawienia wolności. Decyzje o powrocie funkcjonariusza do służby i powierzeniu wykonywania jego dotychczasowych obowiązków służbowych bądź powierzeniu innych zadań dotyczyły głównie funkcjonariuszy, którym nie zarzucono czynów korupcyjnych”.

Podsumowując, Trybunał stwierdza, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” (art. 103 ust. 3 u.s.c.), zwłaszcza w razie oskarżenia funkcjonariusza o przyjmowanie korzyści majątkowych w związku z pełnieniem służby, zagwarantowanie prawidłowego wykonywania zadań służby celnej wymaga zastosowania odpowiednich środków. Trzeba pamiętać, że praca funkcjonariusza celnego polega na bezpośrednim, pozbawionym świadków, kontakcie z osobami poddanymi kontroli, co powoduje zwiększone niebezpieczeństwo naruszenia prawa. W tej sytuacji wskazane jest szybkie rozpoznawanie „odwołań” od decyzji o przedłużeniu zawieszenia, co uzasadnia wyłączenie suspensywności i dewolutywności środka zaskarżenia; dalsze stosowanie sankcji, mimo wniesienia tego środka, pozwala zachować wiarygodność formacji do czasu wyjaśnienia zarzutów stawianych funkcjonariuszowi. Wobec prowadzenia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi przedłużenie okresu zawieszenia go w pełnieniu obowiązków służbowych jest najmniej dolegliwym środkiem, zastosowanie którego – z jednej strony – pozwala na wypełnienie ustawowej roli służby celnej, z drugiej zaś – umożliwia powrót do pracy.

Nawiązując do zarzutu wyjątkowego charakteru ocenianego rozwiązania prawnego na tle unormowań dotyczących innych służb, Trybunał stwierdza, że opisana wyżej, szczególna rola zadań służby celnej i charakter pracy funkcjonariuszy dostatecznie uzasadniają odmienną ukształtowanie ich sytuacji prawnej w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w innych formacjach mundurowych.

3.3. W ocenie Trybunału nie można uznać, by wystarczającym uzasadnieniem zarzutu niekonstytucyjności było przekonanie sądu pytającego, że „decyzje, o których mowa w art. 188 ust. 1 u.s.c., mają duże znaczenie dla funkcjonariuszy”. Zdaniem sądu pytającego, dolegliwość decyzji o zawieszeniu nakazywałaby ukształtowanie środka zaskarżenia w sposób odpowiadający kierunkowym zasadom suspensywności i dewolutywności. Nawiązując do ustalenia zakresu kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie (pkt 1), Trybunał zwraca uwagę, że – wśród decyzji personalnych przewidzianych w art. 188 ust. 1 u.s.c. – zawieszenie funkcjonariusza w obowiązkach służbowych nie jest szczególnie dotkliwym instrumentem polityki personalnej. Zawieszenie ze swej natury ma charakter tymczasowy i nie określa w sposób definitywny sytuacji zawodowej funkcjonariusza, a ponadto – warunki, w których zawieszenie ma być stosowane, są zobiektywizowane. Jest to środek zabezpieczający o charakterze przejściowym, także w sytuacji gdy – w szczególnie uzasadnionych wypadkach – jego stosowanie jest przedłużane do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego (art. 103 ust. 3 u.s.c.).

Sąd pytający przywołuje wprowadzić przepisy, z których wynika dolegliwość zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych (są to: utrata prawa do nagrody rocznej – art. 155 ust. 3 pkt 3 u.s.c., obniżenie wynagrodzenia o 50% w okresie trwania zawieszenia – art. 161 ust. 1 u.s.c., możliwość zwolnienia funkcjonariusza, który jest zawieszony przez ponad 12 miesięcy – art. 105 pkt 10 u.s.c.), jednocześnie pomija jednak inne regulacje, z których wynika przejściowy charakter sankcji związanych z zawieszeniem. Ich stosowanie nie jest definitywne, gdyż:

a) zgodnie z art. 155 ust. 6 u.s.c. „Przyznanie nagrody rocznej zawiesza się, jeżeli przeciwko funkcjonariuszowi toczy się postępowanie karne, karne skarbowe lub dyscyplinarne o czyn popełniony w roku kalendarzowym, za który nagroda jest przyznawana – do czasu zakończenia tego postępowania”,

b) zgodnie z art. 161 ust. 2 u.s.c. „Po zakończeniu postępowania karnego, postępowania karnego skarbowego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, funkcjonariusz otrzymuje wstrzymaną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzane w okresie zawieszenia, jeżeli w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym funkcjonariusz został uniewinniony albo gdy takie postępowanie zostało umorzone ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 Kodeksu postępowania karnego, a w postępowaniu dyscyplinarnym nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby” oraz

c) zgodnie z art. 109 ust. 1 u.s.c. „W przypadku prawomocnego: 1) umorzenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 Kodeksu postępowania karnego, 2) uniewinnienia, 3) uchylenia prawomocnego wyroku skazującego – funkcjonariusza, na jego wniosek, przywraca się do służby na poprzednich warunkach”.

Wskazać również należy, że – w wypadku gdy funkcjonariusz został uniewinniony albo postępowanie zostało umorzone ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), a także w wypadku uchylenia prawomocnego wyroku skazującego (art. 103 ust. 4 i 5 u.s.c.) – okres zawieszenia w

pełnieniu obowiązków służbowych wlicza się do okresu pełnienia służby, od którego zależą uprawnienia funkcjonariusza.

Decyzja o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych, choć oczywiście doraźnie wpływa na sytuację służbową funkcjonariusza, nie określa jej ani w sposób samodzielny, ani definitywny. Jest ona następstwem postawienia funkcjonariuszowi zarzutów karnych i to od rozstrzygnięcia sądu karnego ostatecznie zależy sytuacja zawodowa funkcjonariusza, w tym – zniesienie skutków zawieszenia. Trybunał nie podziela zatem przekonania sądu pytającego, by powaga sankcji jaką jest przedłużenie okresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych rozstrzygała o ciążącym na ustawodawcy konstytucyjnym obowiązku ukształtowania środka zaskarżenia jako suspensywnego i dewolutywnego.

3.4. Podsumowując ten fragment analizy kwestionowanych przepisów Trybunał przypomina, że nie ma kompetencji do badania zasadności konkretnego, poddanego jego ocenie, rozwiązania prawnego. Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności jest zawsze założenie racjonalności działań prawodawcy i domniemanie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Konsekwencją tego domniemania jest to, że ciężar dowodu naruszenia Konstytucji spoczywa na podmiocie inicjującym kontrolę konstytucyjności (zob. wyrok z 27 czerwca 2008 r., sygn. K 51/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 87). Dopóki podmiot inicjujący kontrolę nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. Należy jeszcze raz podkreślić, że sam sąd pytający w pełni akceptuje dopuszczalność wyjątków od zasady suspensywności i dewolutywności na tle art. 78 Konstytucji. Wyraża jedynie przekonanie, że w analizowanym przypadku ustawodawca mógł, a – w ocenie inicjatora postępowania – nawet powinien, zastosować inne rozwiązanie legislacyjne. Takie przekonanie nie może być uznane za wystarczające do przełamania domniemania konstytucyjności, zwłaszcza że – jak wyżej wskazano – istotne racje przemawiają za rozwiązaniem przewidzianym w obowiązujących przepisach. Choć na tle ocenianych przepisów niewątpliwie mamy do czynienia z ograniczeniem zasady zaskarżalności w jej modelowym kształcie, nie dochodzi do naruszenia art. 78 Konstytucji. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, zarzut ten jest zasadny w odniesieniu do unormowań, w których w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji (zob. wyrok o sygn. K 1/99).

Kwestionowana regulacja jest zgodna również z art. 2 Konstytucji, gdyż jej treść oraz konsekwencje są w sposób precyzyjny wskazane przez ustawodawcę, a także nie ma wątpliwości co do przesłanek, którymi kierował się prawodawca, wprowadzając kwestionowane regulacje do systemu prawnego.

4. Zarzut niekonstytucyjności art. 188 ust. 5 u.s.c.

4.1. Kolejny z zarzutów sformułowanych przez skład orzekający NSA dotyczy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c., które – w ocenie pytającego sądu – naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji. Zdaniem sądu, przepisu art. 188 ust. 5 u.s.c. nie da się zastosować ze względu na trudności wykładnicze. Przepis ten zawiera odesłanie do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), który należy stosować odpowiednio do postępowań w sprawach regulowanych przez art. 188 ust. 1 u.s.c. (wniosku funkcjonariusza o ponowne rozpoznanie sprawy). Z odesłania do k.p.a. wynikałoby zatem odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących wyłączenia organu.

Tymczasem art. 188 u.s.c. kompetencje w zakresie ponownego rozpatrywania sprawy zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej powierza dyrektorowi Izby Celnej, który – w myśl art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. – powinien być wyłączony, ponieważ wydał zaskarżoną decyzję. Terenowe organy administracji rządowej (takie jak dyrektor Izby Celnej) nie mogą – według sądu – rozpatrywać wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ organy te nie są ministrami w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. (w związku z art. 127 § 3 k.p.a.). Zdaniem NSA, prowadzi to do sprzeczności wykluczającej możliwość zastosowania rozwiązań przewidzianych w art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. oraz – z mocy art. 188 ust. 5 – k.p.a.

4.2. Odnosząc się do przedstawionego zarzutu Trybunał Konstytucyjny stwierdza przede wszystkim, że sąd pytający ograniczył się do wskazania kolizji przepisów aktów prawnych tej samej rangi, tj. k.p.a. oraz wskazanych przepisów u.s.c., ze względu na brak możliwości prawidłowego ich zastosowania, co ma świadczyć o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega problemy związane z ustaleniem wzajemnej relacji przepisów u.s.c. i k.p.a. Jednocześnie jednak Trybunał zwraca uwagę, że pytanie prawne nie może służyć usuwaniu wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów, ponieważ wybór wiążącej wykładni mieści się w sprawowaniu przez sądy wymiaru sprawiedliwości (stosowaniu prawa). Jak wynika z uwag zawartych w pkt 2.3 tej części uzasadnienia, błędy techniki legislacyjnej uzasadniają zarzut niezgodności przepisów z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) tylko wyjątkowo, gdy proces interpretacji nie może doprowadzić do ustalenia treści normy prawnej. Trybunał nie powinien antycypować rozwiązań, których sąd orzekający jeszcze nie przyjął.

W związku z tym Trybunał podkreśla doniosłe znaczenie dotychczasowego orzecznictwa dla rozwiązania problemu interpretacyjnego przedstawionego w pytaniu prawnym. Sąd pytający przywołuje zresztą uchwałę 7 sędziów NSA z 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09, w której sąd ten zaaprobował określone rozumienie art. 127 § 3 k.p.a., uznając, że niewyłączenie osoby piastującej stanowisko monokratycznego, centralnego organu administracji rządowej z udziału w postępowaniu dotyczącym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie narusza standardów postępowania, gdyż osoba sprawująca funkcję monokratycznego centralnego organu administracji rządowej, w toku postępowania administracyjnego, ma pozycję organu, a nie pracownika. Akceptacja takiej interpretacji znalazła wyraz w wyroku TK o sygn. SK 3/11. Na tle rozpatrywanej sprawy należy dodać, że dyrektorowi Izby Celnej ustawa przypisuje wyłączną kompetencję w zakresie realizacji polityki kadrowej i szkoleniowej w izbach celnych i urzędach celnych (art. 19 ust. 1 pkt 4 u.s.c.), a zatem w sprawach wskazanych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Otwiera to możliwość traktowania dyrektora Izby Celnej jak ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym pojęcie to obejmuje także „kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4” k.p.a.

Poza zakresem oceny konstytucyjności leży kwestia tożsamości osoby fizycznej przygotowującej decyzje podpisywane następnie przez Dyrektora Izby Celnej. W praktyce, ze względu na liczebność aparatu urzędniczego, decyzje o zawieszeniu (przedłużeniu zawieszenia) w pełnieniu obowiązków służbowych i o ich podtrzymaniu (zapadające w wyniku ponownego rozpoznania) mogą być przygotowywane przez inne osoby, co – zdaniem Trybunału – wzmacnia obiektywizm postępowania administracyjnego oraz umożliwia jeszcze bardziej wszechstronne rozpoznanie sprawy.

Powyższe uwagi dowodzą, że problemy związane z ustaleniem wzajemnej relacji przepisów u.s.c. i k.p.a. nie mogą być uznane za naruszenie zasady prawidłowej

legislacji.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do całego wyroku, którym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 188 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.S.C.) – w zakresie, w jakim dotyczy zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej (dalej: SC) w pełnieniu obowiązków służbowych – za zgodny z art. 78 w związku z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) Konstytucji oraz ten sam art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.S.C. – za zgodny z art. 2 Konstytucji (zasada poprawnej legislacji).

Nie zgadzam się z tym wyrokiem, uważając zaskarżone przepisy za niezgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, z tym że w uzasadnieniu zdania odrębnego zajmę się tylko kwestią niezgodności art. 188 ust. 1 u.S.C. z art. 78 Konstytucji.

Art. 188 ust. 1 u.S.C. stanowi, że funkcjonariusz SC, co do którego wydano decyzję o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych (wyrok – ze względu na ściśle interpretowaną przesłankę funkcjonalną pytania prawnego sądu – dotyczy tylko przypadku zawieszenia w pełnieniu obowiązków i tylko do tego będę się w dalszym wywodzie odnosić), może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzję tę podejmuje, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 4 i art. 24 ust. 4 u.S.C., dyrektor izby celnej i do niego należy kierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie służy natomiast funkcjonariuszowi prawo odwołania się do organu wyższego stopnia (wyższej instancji), które zastąpić ma właśnie ów wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. Art. 188 ust. 4 u.S.C. uzupełnia tę regulację, stanowiąc, że złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji.

Uważam, że wyłączenie możliwości odwołania się funkcjonariusza SC od dotyczących go decyzji personalnych, w szczególności od decyzji o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, do organu wyższego stopnia, jest sprzeczne z art. 78 Konstytucji przez to, że nadmiernie i bez uzasadnienia w postaci konieczności ochrony innych wartości konstytucyjnych ogranicza prawo jednostki do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Wprawdzie art. 78 Konstytucji używa nie pojęcia „odwołanie”, lecz szerszego terminu „zaskarżenie”, a także pozostawia ustawie określenie wyjątków od zasady zaskarżalności oraz trybu zaskarzania, nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma w tej sprawie nieograniczoną swobodę. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), uznał, że „zakresowa obszerność

pojęcia «zaskarżenie» nie wyklucza (...) dopuszczalności dokonywania pewnej jego konkretyzacji, polegającej na wskazaniu tych elementów koniecznych danego środka prawnego, które pozwoliłyby na każdorazową ocenę, czy w wystarczającym stopniu służy on realizacji konstytucyjnego prawa strony, gwarantowanego w art. 78 zd. 1 Konstytucji». W innym wyroku – z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) – zwrócił uwagę, że użyte w art. 78 Konstytucji sformułowanie „orzeczenia i decyzje wydane w I instancji» sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną».

Można stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie przyjął jako zasadę kierunkową, że środek zaskarżenia powinien być dewolutywny i suspensywny (zob. w szczególności wspomniane wyżej wyroki o sygn. SK 11/99 i SK 29/99, a także wyroki z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66 i z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178). W wyroku z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113), dodał jednak, że „brak cechy dewolutywności (...) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu». Z kierunkowej zasady dewolutywności i suspensywności środka zaskarżenia wynika, że odstępstwa od niej powinny mieć mocne konstytucyjne uzasadnienie.

Wyjątkiem od powyższej zasady jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267; dalej: k.p.a.) oraz w zaskarżonym art. 188 ust. 1 i 4 u.S.C. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż wniosek ten, „z perspektywy konstytucyjnej jest równoważny odwołaniu administracyjnemu i znajduje do niego zastosowanie standard wynikający z art. 78 Konstytucji” (tak wymieniony wyżej wyrok o sygn. SK 3/11).

Ratione legis zasady dewolutywności jest, by sprawę zakończoną wydaniem decyzji rozpatrzył ponownie inny organ, a tym samym inna osoba lub osoby „nieprzywiązane” do rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji i jego uzasadnienia, co powinno zapewnić bezstronność ich decyzji. Jest to szczególnie ważne w sprawach personalnych, gdyż osobiste uprzedzenia mogą mieć znaczenie dla treści rozstrzygnięcia.

Ukształtowanie środka zaskarżenia z wyłączeniem dewolutywności powinny uzasadniać ważne, obiektywne, względy. Niewątpliwie okolicznością, która usprawiedliwia zastosowanie niedewolutywnego środka zaskarżenia, jest brak organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów prawa procesowego (tutaj – postępowania administracyjnego), na przykład w odniesieniu do decyzji wydawanych przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze, o których mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Nie dotyczy to jednak zaskarżonego przepisu, ponieważ organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektora izby celnej jest Szef Służby Celnej (a nad nim jest jeszcze minister właściwy do spraw finansów publicznych), który mógłby rozpatrywać odwołania od jego decyzji.

W tej sytuacji zastosowanie przez ustawodawcę niedewolutywnego środka zaskarżenia wymaga szczególnie mocnego uzasadnienia innymi wartościami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny dostrzega je w tym, że SC jest umundurowaną formacją wykonującą szczególnie doniosłe zadania w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa oraz ochrony środowiska i dziedzictwa narodowego.

Muszę stwierdzić, że nie widzę związku pomiędzy koniecznością prawidłowego wykonywania tych zadań a tym, jaki organ rozpoznaje środek zaskarżenia decyzji personalnych dotyczących funkcjonariusza SC, wymienionych w art. 188 ust. 1 u.S.C.

Podobnie doniosłe zadania wypełniają Policja i inne służby mundurowe, a mimo to w ich pragmatykach służbowych przewidziane jest typowe, dewolutywne odwołanie od decyzji w sprawach personalnych.

Cel, który zdaje się przyświecać wyłączeniu dewolutywności i suspensywności środka zaskarżenia decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza SC w pełnieniu obowiązków – natychmiastowe jego odsunięcie od pełnienia służby – może zostać osiągnięty już przez samo wyłączenie suspensywności, przewidziane w art. 188 ust. 4 u.S.C., czego (w odniesieniu do decyzji o zawieszeniu) nie kwestionuję. Nie zgadzam się jednak ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że decyzje wymienione w art. 188 ust. 1 u.S.C., a w szczególności decyzja o zawieszeniu funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków „nie jest szczególnie dotkliwym instrumentem”. Z samego wyliczenia negatywnych następstw wydania decyzji zawieszającej, zawartego w uzasadnieniu wyroku wynika, że jest to instrument dotkliwy, a trzeba tu dodatkowo uwzględnić aspekt psychiczny – „plamę na honorze” – funkcjonariusza, gdyż decyzja o zawieszeniu, w opinii otoczenia, potwierdza wiarygodność stawianych funkcjonariuszowi SC zarzutów, zanim rozpatrzy je sąd.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie odstąpił, bez dostatecznego konstytucyjnego uzasadnienia, od przyjętej zasady kierunkowej co do dewolutywności środków zaskarżenia w sytuacji, gdy nie istnieją żadne organizacyjno-prawne przeszkody do zastosowania klasycznego, dewolutywnego, środka odwoławczego. Może to rodzić obawę, że w innych, podobnych sytuacjach ustawodawca – niewątpliwie naruszając standard wyznaczony przez art. 78 Konstytucji – będzie zastępować instancyjną kontrolę rozstrzygnięć administracyjnych tego rodzaju zastępczym środkiem prawnym, jakim jest samokontrola administracji.