

93/9/A/2004

WYROK

z dnia 19 października 2004 r.

Sygn. akt K 1/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Teresa Dębowska-Romanowska

Adam Jamróz

Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 października 2004 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 120, poz. 1122), wprowadzającego do ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 ze zm.) w art. 25 w ust. 1 nowe pkt 8a i 8b oraz w art. 61 nowe brzmienie ust. 2 z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 120, poz. 1122) jest zgodny z art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 27 stycznia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 120, poz. 1122; dalej: ustawa zmieniająca) wprowadzający do ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 89, poz. 804 i Nr 153, poz. 1271; dalej: u.S.C.) w art. 25 w ust. 1 nowe punkty 8a i 8b oraz nadający dotychczasowemu art. 61 ust. 2 nowe brzmienie, jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2004 r. w Dz. U. Nr 236, poz. 2371.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż na mocy art. 2 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej w art. 25 ust. 1 u.S.C., normującym przesłanki obligatoryjnego zwolnienia ze służby funkcjonariusza celnego, dodano nowe punkty 8a i 8b, które przewidują zwalnianie funkcjonariusza celnego ze służby w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego oraz tymczasowego aresztowania. W opinii wnioskodawcy zakwestionowane przepisy są niezgodne przede wszystkim z wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji zasadą domniemania niewinności, która ma swoje odzwierciedlenie także w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego (m.in. w Deklaracji Praw Człowieka ONZ, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Płynąca z niej dyrektywa nakazuje każdego uważać za niewinnego do czasu, gdy sąd prawomocnym wyrokiem nie stwierdzi jego winy. W ujęciu konstytucyjnym zasada domniemania niewinności, ściśle związana z nietykalnością osobistą oraz ochroną godności i wolności człowieka (art. 30 Konstytucji), wyraża podstawową gwarancję praw i wolności człowieka. Spełnia zatem funkcję ochronną. Jako norma konstytucyjna jest przy tym skierowana do wszystkich, w szczególności do organów władzy publicznej. RPO podkreślił, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał w oparciu o art. 2 Konstytucji dopuszczał możliwość rozszerzenia zakresu stosowania domniemania niewinności przez akty normatywne niższej rangi niż Konstytucja.

Na płaszczyźnie postępowania karnego zasada domniemania niewinności, wyrażona *expressis verbis* w art. 5 k.p.k., stwarza oskarżonemu korzystną sytuację procesową. Jej konsekwencją jest odpowiedni rozkład ciężaru dowodu, obowiązek stosowania zasady *in dubio pro reo* oraz – co potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) – nakaz przyjęcia przez organ prowadzący postępowanie „prawdy tymczasowej” do czasu, gdy dowody przeprowadzone w sprawie wykażą, iż prawda rzeczywista (obiektywna) jest odmienna. Postulatem wynikającym z orzecznictwa ETPC jest nakaz interpretowania zasady domniemania niewinności w taki sposób, aby „była ona rzeczywista i skuteczna, a nie iluzoryczna i teoretyczna”.

Zdaniem RPO, wprowadzenie w art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b u.S.C. narusza tak rozumianą zasadę domniemania niewinności. Obywatel jest karany zwolnieniem ze służby już w następstwie wniesienia aktu oskarżenia o przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego albo zastosowania środka zapobiegawczego w postaci aresztu tymczasowego, na podstawie decyzji organu administracji publicznej, bez zachowania odpowiednich gwarancji procesowych, mających na celu przedstawienie dowodów stwierdzających stopień jego winy, bez uprawomocnienia się orzeczenia zapadłego w sprawie, bez zapewnienia jakichkolwiek osłon socjalnych i realnej szansy powrotu na zajmowane stanowisko w przypadku niepotwierdzenia się stawianych mu zarzutów. Wnioskowi temu nie uchybia również zmieniony art. 61 ust. 2 ustawy, traktujący o przywróceniu funkcjonariusza do służby.

Zakwestionowane przepisy są, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne również z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Status służbowy celników jest bowiem porównywalny ze stosunkami służbowymi innych funkcjonariuszy mundurowych, działających na podstawie odrębnych ustaw. Analogiczny – uważa – jest charakter prawny (administracyjnoprawny a nie ściśle pracowniczy) tego stosunku, sposoby jego nawiązania i ustania, wymagania adresowane do kandydatów, element szczególnych obowiązków, dyspozycyjności i podporządkowania funkcjonariusza właściwym organom, ograniczenia wolności obywatelskich oraz odpowiedzialność dyscyplinarna i karna. Mimo to w odniesieniu do funkcjonariuszy innych służb mundurowych: Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Policji czy Straży Granicznej, nie przewiduje się obligatoryjnego zwolnienia ze służby w przypadkach opisanych w art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b u.S.C., a jedynie zawieszenie w obowiązkach, połączone ze zmniejszeniem należnego uposażenia. Wątpliwości jego budzi też to, że zmieniony art. 61 ust. 2 u.S.C. przewiduje możliwość przywrócenia funkcjonariusza celnego do służby na jego wniosek, wyłącznie w wypadku: uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu (jeżeli zwolnienie nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a) oraz umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu (jeżeli zwolnienie nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8b). Przepis ten nie obejmuje np. funkcjonariuszy, wobec których wydane zostało postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.

RPO podkreślił, że doniosłość zadań Służby Celnej z punktu widzenia budżetu państwa oraz specyfika tej służby – m.in. styczność ze środowiskami przestępczymi oraz silna presja korupcyjna – zmuszają do poszukiwania mechanizmów kontrolnych, które minimalizowałyby występowanie tego typu zjawisk, ale nie usprawiedliwiają wprowadzania uregulowań sprzecznych z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Funkcjonariusze celni nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji pomówień i oskarżeń w postaci obligatoryjnego zwolnienia ze służby, tym bardziej, że wszyscy funkcjonariusze mundurowi, bez względu na przynależność do określonej formacji, zobowiązani są do jednakowego wysiłku, uczciwości i staranności.

W podsumowaniu wniosku RPO wskazał, iż w świetle napływających do niego skarg zaskarżone przepisy art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b u.S.C. stały się w praktyce powodem licznych zwolnień funkcjonariuszy celnych – również tych, wobec których wniesiono akty oskarżenia albo zastosowano tymczasowe aresztowanie przed datą wejścia w życie nowych regulacji (tj. przed 10 sierpnia 2003 r.). Wykładnia taka, zaprezentowana m.in. w skierowanym do RPO piśmie Departamentu Organizacji Służby Celnej Ministerstwa Finansów jest, jego zdaniem, niezgodna z powszechnie obowiązującymi zasadami interpretacyjnymi oraz zasadą *lex retro non agit*.

2. W piśmie z 31 maja 2004 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny stwierdzając, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej, wprowadzający do ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej w art. 25 ust. 1 nowe punkty 8a i 8b oraz w art. 61 nowe brzmienie ust. 2, jest niezgodny z art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny zastrzegł, iż zaskarżone przepisy poddane zostały jego ocenie jedynie w kontekście art. 32 i art. 42 ust. 3 Konstytucji, ponieważ zarzuty dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji zostały ściśle powiązane z wymienionymi wzorcami.

W zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji Prokurator Generalny podzielił argumentację wnioskodawcy. Analiza ustaw z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wskazuje, iż jedynie funkcjonariusze Służby Celnej podlegają obligatoryjnemu zwolnieniu ze służby w razie wniesienia przeciwko nim aktu oskarżenia albo tymczasowego aresztowania. Regułą jest bowiem obowiązkowe zwolnienie ze służby dopiero w razie prawomocnego skazania wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, popełnione z oskarżenia publicznego. Bardziej korzystna dla adresatów jest nawet zawarta w art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, wyjątkowa regulacja, wedle której zwolnienie ze służby policjanta może nastąpić w razie popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeśli jego

popołnienie jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie. Prokurator Generalny podkreślił, iż powołany przepis art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873), a więc już po wejściu w życie zakwestionowanych przepisów ustawy o Służbie Celnej. Jego zdaniem, wskazuje to jednoznacznie na brak jednolitej koncepcji regulacyjnej w tym zakresie. Z kolei art. 61 ust. 2 u.S.C. daje jedynie możliwość przywrócenia do służby, co nie wiąże się z usunięciem skutków wcześniejszego zwolnienia, w szczególności z przyznaniem mu uposażenia za okres pozostawania poza służbą. Wskazał też, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy zmieniającej nie były objęte projektem rządowym. Zostały one dodane dopiero podczas prac w komisji sejmowej po drugim czytaniu projektu ustawy i nie były przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W związku z brakiem odmiennych cech relewantnych pomiędzy funkcjonariuszami celnymi a funkcjonariuszami innych służb mundurowych w zakresie sposobu pełnienia służby oraz podstaw nawiązania i ustania stosunku służbowego, Prokurator Generalny sformułował pogląd o niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji.

Inne stanowisko niż wnioskodawca zaprezentował Prokurator Generalny w odniesieniu do drugiego wzorca kontroli (art. 42 ust. 3 Konstytucji). Uważa, że zasada domniemania niewinności nie powinna stanowić płaszczyzny badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Nie wpływają one bowiem w żadnym stopniu na ocenę winy w postępowaniu karnym; co więcej – nie mają nawet wpływu na odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariusza celnego, kształtowaną przez przepisy rozdziału 12 u.S.C. Zasada domniemania niewinności nie może być – uważa – rozumiana w sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego.

3. Stanowisko w sprawie przedstawił też w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Marszałek Sejmu (pismo z 21 czerwca 2004 r.), wnosząc o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji. Podzielając w pełni argumenty przedstawione przez RPO, Marszałek Sejmu podkreślił, iż nieuznawanie zasady domniemania niewinności wobec funkcjonariuszy celnych, skutkujące natychmiastowym zwolnieniem ze służby w razie podejrzenia o popełnienie przestępstwa wywołuje dla nich dotkliwe skutki: do czasu wyjaśnienia sprawy funkcjonariusz zostaje pozbawiony środków do życia, a podjęcie innego zatrudnienia może napotkać trudności. Marszałek zgodził się również ze stwierdzeniem, że zaskarżone przepisy w istotny sposób dyskryminują funkcjonariuszy celnych w stosunku do innych służb mundurowych. Praktyki takiej nie mogą uzasadniać nawet istotne z punktu widzenia budżetu Państwa zadania Służby Celnej.

II

Na rozprawie 12 października 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek dotyczy nowych regulacji art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b oraz art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej. Istota

problemu sprowadza się do zakwestionowania unormowań nakazujących obligatoryjne zwolnienie ze służby funkcjonariusza celnego w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego (art. 25 ust. 1 pkt 8a u.S.C.) albo tymczasowego aresztowania (art. 25 ust. 1 pkt 8b u.S.C.), przy jednoczesnym wprowadzeniu przepisu o przywróceniu do służby funkcjonariusza, na jego wniosek, w przypadku: 1) uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu – jeżeli zwolnienie nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a, 2) umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu – jeżeli zwolnienie nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8b (art. 61 ust. 2) z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji) oraz równości (art. 32 Konstytucji).

2. Mimo, że w *petitum* wniosku, jako przedmiot kontroli wskazano przepisy art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej, zarzuty sformułowane w uzasadnieniu kierują się jednoznacznie i bezpośrednio wobec treści unormowań wprowadzonych, a w przypadku art. 61 ust. 2 u.S.C. – zmienionych, w ustawie o Służbie Celnej. Fakt ich wprowadzenia (zmiany) konkretnym przepisem ustawy nie ma tu większego znaczenia. Stąd też Trybunał uczynił przedmiotem swoich rozważań przepisy art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b oraz art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej.

3. Zakwestionowane przepisy naruszają zdaniem wnioskodawcy art. 42 ust. 3, art. 2 i art. 32 Konstytucji, przy czym pierwszemu z wymienionych wzorców kontroli nadano znaczenie zasadnicze. Niewątpliwie rozważenia wymaga to jakie znaczenie w niniejszej sprawie ma wskazany w *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji. Analiza uzasadnienia wniosku przekonuje, że art. 2 Konstytucji nie został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, lecz jako przepis ujmowany w związku z jej art. 42 ust. 3. W konsekwencji ocena zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia ich zgodności z zasadą domniemania niewinności obejmuje również dyrektywy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kluczowe znaczenie ma jednak art. 42 ust. 3 Konstytucji. Podejście takie przyjmowane było w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego „w przypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 i 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80).

4. W uzasadnieniu wniosku RPO wskazuje także na praktykę zwalniania ze służby, na podstawie zakwestionowanych przepisów, funkcjonariuszy celnych, wobec których wniesiono akt oskarżenia albo zastosowano tymczasowe aresztowanie przed datą ich wejścia w życie, tj. przed 10 sierpnia 2003 r. Sygnalizowany problem dotyczy niewątpliwie sfery stosowania prawa. Stąd też Trybunał pozostawia tę kwestię poza zakresem swoich rozważań. Osoby dotknięte takimi rozstrzygnięciami mogą poddać je – stosownie do art. 81 ust. 3 u.S.C. – kontroli sądowej. Jeżeli tak ukształtowana wykładnia utrwaliłaby się w orzecznictwie sądowym, niewykluczone jest w przyszłości poddanie jej kontroli Trybunału. Zagadnienia intertemporalne, wynikłe na tle stosowania nowych regulacji do sytuacji (stanów faktycznych), które miały miejsce przed ich wejściem w życie, były już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, a

ukształtowana w tej materii linia orzecznicza dostarcza stosunkowo czytelnych wskazówek co do możliwych kierunków wykładni zgodnej z Konstytucją.

IV

1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.S.C., Służba Celna jest jednolitą formacją umundurowaną, której celem jest zapewnienie zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny oraz wywozu towarów z polskiego obszaru celnego, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego. Wedle art. 2 u.S.C., w Służbie Celnej może pełnić służbę osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, ma co najmniej średnie wykształcenie, cieszy się nieposzlakowaną opinią i stanem zdrowia pozwalającym na pełnienie służby na określonym stanowisku. Stosunek służbowy funkcjonariusza celnego powstaje w drodze mianowania, dokonywanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo upoważnioną przez niego osobę, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (art. 10 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.S.C.).

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. Funkcjonariusz celny nie może być członkiem partii politycznej, publicznie manifestować poglądów politycznych ani uczestniczyć w strajku (art. 33 ust. 2 i 3 u.S.C.). Przy nawiązaniu stosunku służbowego, a potem corocznie musi on składać oświadczenia majątkowe (art. 32 ust. 2 oraz art. 32a ust. 1 u.S.C.). Poza generalnymi zakazami podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych bez zgody kierownika urzędu celnego oraz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami, bądź takich które mogłyby rodzić podejrzenia o stronnictwo lub interesowność (art. 37 u.S.C.), funkcjonariusz celny nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego albo spółdzielni (z wyjątkiem rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej), członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą. Nie może także być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, o ile mogłyby one wywołać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność, ani też posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 2% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 2% kapitału zakładowego (w każdej spółce z osobna), a także prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, zarządzać, być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w jej prowadzeniu (z wyjątkiem działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego) oraz sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarów z zagranicą lub obrotem krajowym towarów pochodzących z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw firm zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Polski (art. 34 u.S.C.).

2. Zasadniczym sposobem rozwiązania stosunku służbowego funkcjonariusza celnego jest zwolnienie go ze służby. Przed nowelizacją ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o Służbie Celnej przesłanki zwolnienia ze służby unormowane były analogicznie, jak w przypadku pozostałych służb mundurowych. Przepisy art. 25 i art. 26 u.S.C. ujmowały zdarzenia prawne prowadzące do wydania stosownej decyzji w dwóch grupach: obligatoryjnych oraz fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.S.C. (w brzmieniu przed nowelizacją z 23 kwietnia 2003 r.) obligatoryjnymi przesłankami zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby były (i są nadal):

- 1) orzeczenie trwałej niezdolności do służby,
- 2) wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby,
- 3) skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie,
- 4) zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
- 5) nieprzydatność do służby, stwierdzona w ocenie okresowej lub opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej,
- 6) odmowa złożenia ślubowania,
- 7) prawomocne orzeczenie utraty praw publicznych,
- 8) prawomocne orzeczenie zakazu wykonywania zawodu funkcjonariusza celnego,
- 9) odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i 4,
- 10) zgłoszenie przez funkcjonariusza celnego pisemnego żądania zwolnienia ze służby,
- 11) trwała utrata zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, stwierdzona przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie ma możliwości pełnienia służby przez funkcjonariusza celnego na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy funkcjonariusz celny odmawia przejścia na takie stanowisko.

Natomiast w świetle art. 26 u.S.C., funkcjonariusza celnego można (w tym zakresie dotychczas obowiązujące przepisy nie uległy zmianom) zwolnić ze służby w wypadku:

- 1) niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w dwóch następujących po sobie ocenach okresowych lub opiniach służbowych, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy,
- 2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż określone w art. 25 ust. 1 pkt 3,
- 3) powołania do innej służby państwowej, a także objęcia funkcji z wyboru w organach wykonawczych samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniach,
- 4) nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy,
- 5) niewyrażenia zgody na przeniesienie na niższe stanowisko służbowe,
- 6) nieobecności w służbie z powodu choroby trwającej dłużej niż rok,
- 7) likwidacji urzędu lub jego reorganizacji związanej ze zmniejszeniem liczby etatów, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie funkcjonariusza celnego na inne stanowisko lub do innego urzędu,
- 8) warunkowego umorzenia postępowania karnego, jeżeli ścigany czyn dotyczył przestępstwa popełnionego umyślnie, ściganego z oskarżenia publicznego,
- 9) odmowy poddania się badaniom lekarskim, o których mowa w art. 39 ust. 1,
- 10) zaistnienia innej, niż określone w pkt 1-9, ważnej przyczyny, jeżeli dalsze pozostawanie w służbie nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków służbowych (zwolnienie funkcjonariusza celnego ze służby może nastąpić w tym wypadku po zasięgnięciu opinii związku zawodowego funkcjonariuszy celnych),
- 11) gdy wymaga tego dobro służby,
- 12) utraty zaufania niezbędnego do wykonywania obowiązków służbowych, w szczególności w przypadku funkcjonariusza celnego wykonującego czynności z zakresu kontroli celnej lub związane z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego.

Z treści ww. przepisów wynika, że przed 10 sierpnia 2003 r. takie okoliczności, jak: wszczęcie postępowania przygotowawczego przeciwko funkcjonariuszowi (innymi słowy – postawienie mu zarzutu popełnienia przestępstwa), wniesienie przeciwko niemu

aktu oskarżenia ani też tymczasowe aresztowanie nie były samoistnymi przesłankami zwolnienia ze służby. Mogły one natomiast uzasadniać zwolnienie z przyczyn wskazanych w art. 26 pkt 10-12 u.S.C. Przepisy te zawierają zwroty o dużym stopniu niedookreśloności („inna ważna przyczyna”, „nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków służbowych”, „dobro służby”, „utrata zaufania”), nadające się do elastycznego stosowania w praktyce, chociaż stwarzają niewątpliwie szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej. Są to jednak zawsze przesłanki fakultatywne. Obligatoryjną przyczyną zwolnienia było jedynie skazanie prawomocnym wyrokiem sądu w przypadku przestępstwa popełnionego umyślnie.

3. Zasadniczym środkiem prawnym, jaki ustawa o Służbie Celnej w pierwotnym brzmieniu przewidywała na wypadek wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi celnemu postępowania karnego (o ile nie doprowadziło to do zwolnienia ze służby na zasadach określonych powyżej), było zawieszenie w pełnieniu obowiązków. Regulacja ta obowiązuje nadal, ale w związku z wprowadzeniem nowych przepisów art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b u.S.C. obligatoryjne zawieszenie w pełnieniu obowiązków, w przypadku podejrzenia umyślnego popełnienia przez funkcjonariusza przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, może mieć aktualnie miejsce jedynie pomiędzy datą postawienia funkcjonariuszowi zarzutów a datą wniesienia przeciwko niemu aktu oskarżenia. Zawieszenie ma charakter obligatoryjny, jeżeli postępowanie karne dotyczy przestępstwa popełnionego umyślnie, ściganego z oskarżenia publicznego (art. 23 ust. 1 u.S.C.), a fakultatywny – jeżeli postępowanie karne dotyczy przestępstwa popełnionego nieumyślnie, ściganego z oskarżenia publicznego albo toczy się przeciwko niemu postępowania dyscyplinarne oraz jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby (art. 23 ust. 2 u.S.C.). Zasadniczo zawieszenie nie może trwać dłużej niż 3 miesiące; w szczególnie uzasadnionych przypadkach może zostać przedłużone do 12 miesięcy; w czasie jego trwania funkcjonariusz otrzymuje jedynie 50% należnego mu uposażenia (art. 24 w zw. z art. 60 u.S.C.).

4. Ustawa o Służbie Cywilnej w pierwotnym brzmieniu nie regulowała zasadniczo skutków zastosowania wobec funkcjonariusza celnego środka zabezpieczającego w postaci tymczasowego aresztowania. Art. 61 ust. 1 ustawy stanowił jedynie, że w wypadku tymczasowego aresztowania funkcjonariusza celnego art. 60 ust. 1 (traktujący o zawieszeniu prawa do połowy uposażenia) stosuje się odpowiednio. Było to zatem rozwiązanie analogiczne, jak zawarte w § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. (Dz. U. Nr 60, poz. 281), na podstawie którego nieobecność w pracy z powodu tymczasowego aresztowania powoduje zawieszenie w 50% wynagrodzenia za pracę. W takim stanie rzeczy istniała możliwość odwołania się do regulacji ogólnej, zakładającej że nieobecność spowodowana tymczasowym aresztowaniem, a dłuższa niż 3 miesiące, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę z winy pracownika (art. 66 § 1 k.p.). Fakultatywną możliwość zwolnienia ze służby – z uwagi na dobro służby lub utratę zaufania – stwarzał art. 26 pkt 10-12 u.S.C. Nie można było również wykluczać wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi – w związku z tym samym czynem, który stanowił przesłankę wszczęcia postępowania karnego i tymczasowego aresztowania – postępowania dyscyplinarne, które również mogło zakończyć się orzeczeniem kary wydalenia ze służby (art. 62 ust. 1 pkt 7 oraz art. 25 ust. 1 pkt 2 u.S.C.). We wszystkich tych przypadkach chodziło jednak tylko o fakultatywną możliwość zwolnienia ze służby.

5. Wprowadzone przez ustawę z 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej zmiany sprowadzały się do dwóch zasadniczych kwestii, będących przedmiotem wniosku. Po pierwsze – w art. 25 ust. 1 u.S.C., normującym obligatoryjne przesłanki zwolnienia ze służby, wprowadzono nowe punkty 8a i 8b, które przewidują możliwość takiego zwolnienia również w przypadkach: „8a) wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego, 8b) tymczasowego aresztowania”. Po drugie – nadano nowe brzmienie art. 61 ust. 2 u.S.C., wedle którego: „Funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby w wypadku: 1) uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu – jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a, 2) umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu – jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8b.”

V

1. Analizując treść podstawowych zarzutów, zauważyć należy, że wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji zasada domniemania niewinności, była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że chociaż umieszczenie w Konstytucji przepisu dotyczącego domniemania niewinności pośród wolności i praw obywatelskich może prowadzić do rozszerzenia zakresu stosowania tej zasady poza ramy procesu karnego także na inne postępowania represyjne, to zasadniczą ich rolą jest stworzenie oskarżonemu konkretnych gwarancji w toku procesu karnego (por. wyroki TK w sprawach: sygn. K. 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215 i sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001 poz. 165). Trybunał negował powoływanie się wprost na art. 42 ust. 3 Konstytucji przy ocenie procedur ustawowych, których celem nie jest zastosowanie środka represyjnego, a jedynie tworzenie różnego rodzaju zabezpieczeń w zakresie dotyczącym, np. należytego zawodowego prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowisko takie wyraził m.in. w wyroku z 29 stycznia 2002 r. w sprawie o sygn. K 19/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1), dotyczącym zgodności z Konstytucją art. 22 ust. 6 pkt 2 oraz art. 22 ust. 8 w związku z art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939 ze zm.), a podtrzymał w wyroku z 4 lipca 2002 r. w sprawie sygn. P 12/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50), dotyczącym art. 17² rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.).

W sprawie o sygn. K 19/01, dotyczącej środków stosowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego (odmowa wyrażenia zgody na powołanie danej osoby w skład zarządu banku), Trybunał stwierdził, że: „Statuowane przez ustawę kompetencje Komisji w żadnym razie nie są równoznaczne z przyznaniem jej prawa stosowania wobec kandydatów sankcji karnych, czy jakiegokolwiek innej formy represji. Ich celem nie jest napiętnowanie konkretnych osób, lecz stworzenie gwarancji prawidłowego funkcjonowania banków, które leży w interesie państwa i wszystkich jego obywateli”. Trybunał potwierdził, że „zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, by ograniczała czy wręcz uniemożliwiała sprawowanie nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego”. Nie ulega także wątpliwości, że nie może prowadzić do wytwarzania takiego normatywnego układu odniesienia, który przyczyniałby się do osłabienia autorytetu organów państwa. W wyroku w sprawie o sygn. K. 24/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 13) Trybunał uznał, że „w interesie publicznym leży ochrona autorytetu państwa oraz zapobieżenie sytuacjom kryminogennym w strukturach władzy publicznej (...)”. Stąd też sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane w kategoriach li tylko przywilejów, a bardziej służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne itd.

Nie ulega wątpliwości, że na osobach pełniących służbę publiczną ciąży szczególny obowiązek troski o dobro wspólne. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność. Dlatego też: „Prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Innymi słowy, swoboda ustawodawcy w ingerowaniu w ich sytuację prawną (...) jest znacznie większa, bo wynika ona z publiczno-prawnego charakteru samej funkcji” (wyroki w sprawach o sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10 i sygn. K. 13/99 OTK ZU nr 7/1999, poz. 155). Stąd też, niezależnie od konsekwencji karnych, do których zasada domniemania niewinności odnosi się w całej rozciągłości, ustawodawca może wprowadzić inne prawne środki zabezpieczające, które stosowane będą zanim zapadnie prawomocny wyrok w sprawie karnej.

W Polsce 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. Wprowadzenie zakwestionowanych rozwiązań umożliwiłoby eliminowanie pola podejrzliwości i spekulacji szkodzących zaufaniu publicznemu oraz podważających autorytet państwa (zob. m.in. A. Kamiński, J. Stefanowicz, *Obszary korupcji sektora publicznego*, „Rzeczypospolita” 1994, nr 14).

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 12/01 stwierdził, iż: „Karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być wiązana z każdym naruszeniem prawa. Przede wszystkim nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza wtedy, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i prawnej. (...) Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości”. Również w wyroku z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103) jednoznacznie stwierdził: „Bezpośrednie uregulowanie w przepisach konstytucyjnych zasady procesu karnego, jaką jest domniemanie niewinności, niewątpliwie świadczy o rozszerzeniu jej zastosowania. Nie oznacza to jednak rozciągnięcia tej gwarancji konstytucyjnej na procedury ustawowe, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji. (...) Konstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym. Nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakiegokolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego. Dopuszczalność takich konsekwencji powinna być ważona nie na płaszczyźnie zasady domniemania niewinności, ale w płaszczyźnie zasady proporcjonalności, wykluczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności. Ocena dokonywana jest więc nie z perspektywy art. 42 Konstytucji, ale tych regulacji konstytucyjnych, które określają treść i zakres praw i wolności, w obszarze których dochodzi do ingerencji”.

2. Trybunał nie znajduje podstaw do odstąpienia od zaprezentowanej wyżej, ustabilizowanej linii orzeczniczej dotyczącej zakresu zastosowania art. 42 ust. 3 Konstytucji. Konsekwencją takiego stwierdzenia jest uznanie, że art. 42 ust. 3 w zw. z

art. 2 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli. Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie może w niniejszej sprawie dokonywać się z punktu widzenia zasady domniemania niewinności, ale tych regulacji Konstytucji, które ewentualnie dotyczyć mogą naruszanych przez nie – w opinii podmiotu inicjującego postępowanie – konstytucyjnych wolności i praw oraz zasady proporcjonalności. Jako miarodajne w analizowanym przypadku można byłoby wskazać inne wzorce kontroli, np. art. 24, art. 60, art. 65 ust. 1 czy też art. 67 ust. 2 Konstytucji. Ponieważ wnioskodawca nie sformułował tej treści zarzutów, pozostają one poza zakresem rozważań Trybunału. Nie oznacza to, że gdyby było inaczej takie zaskarżenie byłoby skuteczne.

VI

1. Trybunał Konstytucyjny, już wielokrotnie wypowiadał się na temat wysłownej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Ugruntowana w jego orzecznictwie jest teza, w myśl której podmioty charakteryzujące się wspólną cechą relewantną powinny być traktowane równo (por. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80). „Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika (...) nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary” (por. wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., sygn. K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003 poz. 52). Przy ocenie konkretnego przepisu, z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą równości, kwestią zasadniczą jest ustalenie cechy istotnej oraz zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania. Od wyboru tej cechy zależy, czy podmioty prawa należy zaliczyć do tej samej klasy (sygn. K 4/02).

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Należy przy tym podkreślić, że to na ustawodawcy spoczywa ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne (sygn. K 16/02).

2. Funkcjonariusze celni są zaliczani do tzw. służb mundurowych. Na specyfikę statusu pracowniczego przedstawicieli tej kategorii funkcjonariuszy publicznych, wyznaczoną przede wszystkim przez zakres przyznanych im kompetencji oraz szczególne warunki pełnienia służby, Trybunał zwracał uwagę już kilkakrotnie, m.in. w wyrokach z: 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) oraz 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). W sprawie o sygn. SK 14/98 (wyrok z 14 grudnia 1999 r., OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) stwierdził, że: „stosunki służbowe żołnierzy zawodowych (a także innych służb mundurowych) nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat (...) od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków”. Z kolei w sprawie o sygn. K. 25/96, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz

ustalania ich rozmiaru, wymienił m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nieraz z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Powyższe uwagi zachowują aktualność i w analizowanej sprawie. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych od kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego. Zauważyć jednak należy, że służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie.

3. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie jako obligatoryjnych podstaw zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego (art. 25 ust. 1 pkt 8a u.S.C.) oraz tymczasowego aresztowania (art. 25 ust. 1 pkt 8b u.S.C.), a także ukształtowanie możliwości przywrócenia do pracy na zasadach określonych w art. 61 ust. 2 u.S.C., stanowi istotne różnicowanie statusu prawnego przedstawicieli tej grupy zawodowej w stosunku do innych służb mundurowych. Przepisy ustaw: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.; dalej: u. P.), z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.; dalej: u. S.G.), z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.; dalej: u. P.S.P.), z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761; dalej: u. S.W.), z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 27, poz. 298 ze zm.; dalej: u. B.O.R.) czy też wreszcie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.; dalej: u. A.B.W.) nie zawierają rozwiązań prawnych przewidujących – tak jak w przypadku zakwestionowanych przepisów – obligatoryjne zwolnienie ze służby w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego bądź zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

W świetle art. 41 pkt 4 u. P., do obligatoryjnych przyczyn zwolnienia policjanta ze służby należy skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo popełnienie czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie są jedynie fakultatywnymi przesłankami zwolnienia (art. 41 ust. 2 pkt 2 i 8 u. P.). Natomiast wszczęcie przeciwko policjantowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego albo o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, względnie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby, jest podstawą zawieszenia go w czynnościach służbowych, odpowiednio: obligatoryjnego albo fakultatywnego. Co do zasady okres zawieszenia w czynnościach nie powinien przekraczać 3 miesięcy; w szczególnie uzasadnionych przypadkach można go przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego (art. 39 u. P.).

Również w odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Granicznej do obligatoryjnych przesłanek zwolnienia ze służby należy skazanie prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego (art. 45 ust. 1 pkt 4 u.S.G.), zaś do fakultatywnych – skazanie prawomocnym orzeczeniem sądu za inne przestępstwo (art. 45 ust. 2 pkt 2 u. S.G.). W myśl zaś art. 43 ust. 1 u. S.G., funkcjonariusza Straży Granicznej zawiesza się w czynnościach służbowych na okres nie dłuższy niż 3 miesiące w razie jego tymczasowego aresztowania lub wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Jeżeli okres tymczasowego aresztowania jest dłuższy niż 3 miesiące, zawieszenie ulega z mocy prawa przedłużeniu do czasu zakończenia tymczasowego aresztowania. W przypadku wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, zawieszenie ma charakter fakultatywny, jeżeli dodatkowo jest celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby.

Obowiązek zwolnienia ze służby funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej zachodzi m.in. w razie skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego (art. 43 ust. 2 pkt 4 u. P.S.P.), zaś analogiczna możliwość – w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo (art. 43 ust. 3 pkt 2 u. P.S.P.). Jak stanowi art. 39 u. P.S.P., strażaka zawiesza się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne z oskarżenia publicznego, a fakultatywnie można ten środek zastosować w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby.

Podstawą do zwolnienia ze służby funkcjonariusza Służby Więziennej jest: skazanie prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności, jeżeli wykonanie tej kary nie zostało warunkowo zawieszona, lub za przestępstwo umyślne, ścigane z urzędu (przesłanka obligatoryjna – art. 39 ust. 2 pkt 4 u. S.W.) oraz skazania prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo (przesłanka fakultatywna – art. 39 ust. 3 pkt 2 u. S.W.). W myśl art. 37 ust. 1 u. S.W. funkcjonariusza zawiesza się w czynnościach służbowych w razie tymczasowego aresztowania lub wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z urzędu. Zgodnie z ust. 2 tegoż przepisu funkcjonariusza można zawiesić w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne, ścigane z urzędu, lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby.

Przepisy ustawy o B.O.R. wymieniają wśród przyczyn zwolnienia ze służby skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu (art. 35 ust. 1 pkt 5 u. B.O.R.) albo inne przestępstwo (art. 35 ust. 2 pkt 2 u. B.O.R.). W razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, funkcjonariusza zawiesza się w czynnościach służbowych (art. 33 ust. 1 u. B.O.R.), a w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego o przestępstwo nieumyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz postępowania dyscyplinarnego można to uczynić, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby. Okres zawieszenia w czynnościach służbowych zasadniczo nie powinien przekraczać 3 miesięcy, jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach można go przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego.

Podobnie kwestię przesłanek zwolnienia ze służby reguluje ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (por. art. 60 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 u. A.B.W.). Zgodnie natomiast z art. 58 u. A.B.W. funkcjonariuszy tych agencji zawiesza

się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko nim postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Fakultatywna możliwość zastosowania tego środka istnieje w przypadku wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne ścigane z oskarżenia publicznego, postępowania w sprawie o wykroczenie oraz postępowania dyscyplinarnego, jeśli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby. Dodatkowo, art. 61 pkt 2 u. A.B.W. stanowi, iż stosunek służbowy funkcjonariusza wygasa w przypadku jego nieobecności na służbie przez okres powyżej 3 miesięcy z powodu tymczasowego aresztowania, chyba że wcześniej nastąpiło zwolnienie funkcjonariusza ze służby.

4. Niewątpliwie w zestawieniu z powołanymi regulacjami, dotyczącymi funkcjonariuszy (innych) służb mundurowych, zakwestionowane przepisy wprowadzają w odniesieniu do funkcjonariuszy celnych rozwiązania odmienne, o wyższym stopniu dolegliwości. Wskazuje na to chociażby zestawienie środka w postaci zawieszenia (czasowego) w obowiązkach służbowych oraz przewidzianego dla Służby Celnej zwolnienia ze służby, które ma charakter obligatoryjny gdy jest uwarunkowane okolicznościami wymienionymi w treści art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b u.S.C. Dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji kluczowe jest ustalenie, czy istotnie ustawodawca wprowadził takie zróżnicowanie statusu prawnego funkcjonariuszy Służby Celnej, które w porównaniu z innymi służbami określanymi jako mundurowe byłoby niedopuszczalne. Na pytanie to należy udzielić odpowiedzi negatywnej.

W orzecznictwie Trybunału rzeczywiście dokonano – jak zauważa RPO – wyodrębnienia kategorii służb mundurowych, które traktuje się odmiennie w stosunku do innych grup zawodowych. Przemawiają za tym przede wszystkim specyfika stosunku służby i swoistość ponoszonego ryzyka. Traktowanie tychże służb jako kategorii względnie jednolitej jest uzasadnione wyłącznie w sytuacji, kiedy postrzegamy je w relacji do innych, „niemundurowych” kategorii funkcjonariuszy publicznych i grup zawodowych. Ten właśnie tok rozumowania zaprezentował Trybunał m.in. w sprawie o sygn. K. 25/96, oceniając zasadność określania korzystniejszych zasad nabywania uprawnień emerytalno-rentowych. Nie można jednak tracić z pola widzenia okoliczności, że w istocie służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby, jak chociażby Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencja Wywiadu i Straż Pożarna. Zresztą art. 1 ust. 1 u.S.C. nie określa wprost Służby Celnej jako formacji mundurowej, ale jako „jednolitą formację umundurowaną”. W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny. Dotyczy to zwłaszcza sposobu unormowania przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Poza przepisami ograniczającymi pozazawodową aktywność funkcjonariuszy, to właśnie regulacja tego aspektu ich statusu prawnego winna być powiązana ze specyfiką zadań danej formacji. W przypadku Służby Celnej nie powinna budzić wątpliwości. Taką specyfikę posiadają także inne tzw. służby mundurowe. Co oznacza, że możliwe byłoby odmienne uregulowanie w tym zakresie statusu np. funkcjonariuszy ABW i Straży Pożarnej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.S.C., celem Służby Celnej jest zapewnienie zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny oraz wywozu towarów z polskiego obszaru celnego, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego. Art. 1 ust. 2 u.S.C. zalicza do szczegółowych zadań Służby Celnej: kontrolę przestrzegania przepisów prawa celnego

oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów (pkt 1), wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego (pkt 2), wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów (pkt 3), wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów (pkt 3a), kontrolę, szczególny nadzór podatkowy, wymiar i pobór podatku akcyzowego (pkt 3b), pobór opłaty paliwowej (pkt 3c), rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców (pkt 4), rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony dóbr kultury oraz ochrony własności intelektualnej, a także przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami (pkt 5), kontrolę przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców (pkt 5a), współpracę z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi (pkt 6).

Zadania Służby Celnej mają zatem wymiar wieloaspektowy. Stanowią one realizację celów przypisywanych tradycyjnie, z jednej strony – służbom pionu śledczego, z drugiej zaś – skarbowego. Należy zwrócić uwagę na doniosłość prawidłowego wykonywania zadań Służby Celnej dla budżetu państwa. Powszechnie znane są też ryzyka towarzyszące wykonywaniu służby oraz ich skala – w szczególności wywierana na celników presja korupcyjna oraz częstotliwość stykania się ze środowiskami przestępczymi. Wieloaspektowy, publiczny wymiar Służby Celnej powoduje, że w istotnym stopniu jej działania a nawet wyobrażenia o nich, kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Służby Celnej muszą być tak wysokie, aby podstawy ich autorytetu umacniały. Okoliczność, że wymagania takie w stosunku do nich są niejednokrotnie wyższe niż w stosunku do innych służb nie oznacza, że w stosunku do innych służb nie mogą być zwiększone, o ile tego wymagać będzie sytuacja. W rezultacie stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnej zasady równości. Nie oznacza to oczywiście, że w związku z tym nie istnieje potrzeba szczególnych – ze względu na skalę represyjności przyjętych środków – zabezpieczeń praw funkcjonariuszy celnych. Jest to jednak problem, którego analiza wykracza poza rozważania możliwe przy wskazanych wzorcach kontroli. Poza tym zastrzeżenia i zarzuty wnioskodawcy w tym zakresie odnoszą się nie do art. 61 ust. 2 u S.C. lecz do tego, że ustawodawca w odniesieniu do środków o dużym stopniu represyjności nie uregulował konsekwencji odpadnięcia podstaw ich zastosowania. W tym zakresie niewątpliwie zasadna jest aktywność ustawodawcy.

VII

1. Trybunał Konstytucyjny nie widząc podstaw do orzeczenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów prawnych w granicach określonych przez wnioskodawcę, wskazuje – analizując treść ustawy w zakresie związanym ze skarżonymi przepisami (a więc poza przedmiotem swojego orzekania) – na konieczność pełnego, racjonalnego i jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi standardami rozwiązania problemu skutków stwierdzonej *ex post* bezzasadności zwolnienia ze służby – w wyniku uniewinnienia funkcjonariusza, umorzenia postępowania karnego albo uchylecia postanowienia o tymczasowym aresztowaniu. Sygnalizuje w ten sposób zasadność stosownej prawotwórczej aktywności. Troska o dobro służby publicznej, w tym Służby Celnej, usprawiedliwia zastosowanie indywidualnych rygorów prawnych zdeterminowanych jej specyfiką, nawet jeżeli

cechować je będzie duży stopień represywności. Nie zwalnia zaś z konieczności zapewnienia poczucia sprawiedliwości, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (por. wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294), gdy w następstwie przeprowadzonego postępowania karnego przesłanki zastosowania środków represywnych nie znalazły potwierdzenia.

Logiczną i spójną z powyższymi wymogami konsekwencją definitywnego stwierdzenia nieistnienia podstaw do zwolnienia ze służby powinno być przywrócenie do niej na jasnych i czytelnych (np. takich jak dotychczasowe) zasadach. Przepisy prawne określające zasady przywrócenia do służby winny łagodzić konsekwencje rygoryzmu unormowań dotyczących zwolnienia ze służby w odniesieniu do osób, które zostały bezzasadnie oskarżone o popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary albo aresztowane. Taki stan rzeczy wydaje się oczywisty w odniesieniu do obu sytuacji wskazanych w art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 u. S.C.

Zastrzeżenia wnioskodawcy budzi brak regulacji uprawnień funkcjonariusza zwolnionego, a następnie przywróconego do służby, do wynagrodzenia za okres pozostawania poza służbą oraz związanych z tym osłon socjalnych (stażu pracy, treści świadectwa pracy, należnych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne etc.). W opinii Trybunału twierdzenie takie jest niezasadne. Przywrócenie do służby na wniosek funkcjonariusza celnego musi być odczytywane zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu i nie może być traktowane jako ponowne powołanie do służby. Przywrócenie do służby oznacza zatem przywrócenie ciągłości stosunku służbowego funkcjonariusza ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym też dotyczącymi zrekompensowania i restytucji skutków zwolnienia. Nie przesądza to możliwości występowania z dalej idącymi roszczeniami w przypadkach oczywiście bezzasadnego wniesienia aktu oskarżenia lub tymczasowego aresztowania (tj. w przypadkach wyraźnego nadużycia władzy), a w konsekwencji – i zwolnienia ze służby. Stąd też wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie są możliwe do zrealizowania w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Nie sposób jednak nie zasygnalizować, że zmieniony przez nowelę z 23 kwietnia 2003 r. stan prawny nie pozwala na pełną restytucję stanu sprzed zwolnienia w przypadku nieudowodnienia popełnienia zarzucanego czynu albo zmiany decyzji w sprawie stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Jeżeli zwolnienie ze służby spowodowało wniesienie aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, przywrócenie do służby może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2. Nie przewiduje się natomiast żadnego, stosownego do nowej rzeczywistości prawnej rozwiązania prawnego w innych w przypadkach, np. umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 k.p.k. W związku z tym, że względu na to, że mogą istnieć różne podstawy umorzenia postępowania, poza wymienionymi w art. 61 ust. 2 pkt 2 u. S.C., uzasadnione wydaje się wprowadzenie regulacji na tyle pojemnej i szczegółowej, aby obejmowała ona wszystkie możliwe w praktyce stany faktyczne i dostosowała do nich rozwiązania prawne w zakresie przywrócenia funkcjonariusza celnego do służby.

Należy także zwrócić uwagę na brak przepisów prawnych dotyczącej wypłaty wstrzymanej części wynagrodzenia w razie umorzenia postępowania karnego w fazie postępowania przygotowawczego, gdy miało miejsce zawieszenie w pełnieniu obowiązków funkcjonariusza, któremu postawiono zarzut popełnienia przestępstwa, ale przeciwko któremu nie wniesiono aktu oskarżenia. Sygnalizowane wątpliwości wskazują na potrzebę stosowej aktywności ustawodawcy w zakresie wykraczającym poza sferę

objętą zaskarżeniem. Nie mają przez to znaczenia dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Z powyższych względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.