

10/2/A/2007

WYROK

z dnia 13 lutego 2007 r.

Sygn. akt K 46/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Ewa Łętowska

Jerzy Stępień – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 lutego 2007 r., wniosku Ogólnokrajowego Związku Zawodowego Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.) z art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 2) art. 61 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 170, poz. 1218):

a) jest zgodny z art. 60, art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 67 Konstytucji,

c) nie jest niezgodny z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

2. Art. 61 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 Konstytucji.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 lutego 2007 r. w Dz. U. Nr 27, poz. 187.

I

1. Ogólnokrajowy Związek Zawodowy Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) z Konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienioną następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnioną Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) oraz Kartą Podstawowych Praw Unii Europejskiej.

Postanowieniem z 27 września 2005 r., sygn. Tw 26/05, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie, w jakim wnioskodawca wnosił o zbadanie zgodności:

1) art. 2 ustawy o Służbie Celnej z art. 24, art. 42 ust. 3, art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 30 i art. 2 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 47 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej;

2) art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b oraz art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej z art. 24 i art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 47 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej;

3) art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Części wniosku dotyczącej stwierdzenia niezgodności:

1) art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej z art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

2) art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji, został nadany dalszy bieg.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej narusza konstytucyjne prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej, zawarte w art. 60 Konstytucji, oraz konstytucyjną wolność wyboru i wykonywania zawodu, zawartą w art. 65 Konstytucji. Zaskarżony przepis wprowadza obligatoryjne, z mocy samego prawa, zwolnienie funkcjonariusza ze służby w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub tymczasowego aresztowania. Brak możliwości merytorycznej weryfikacji zasadności takiego rozstrzygnięcia dyskryminuje funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu z funkcjonariuszami innych służb mundurowych.

Ogólnokrajowy Związek Zawodowy Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej podniósł również, że art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b koliduje z prawem obywatela do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanym w art. 67 Konstytucji, poprzez przerwanie stażu pracy, od którego uzależniony jest okres, po którym stają się osiągalne świadczenia rentowe lub emerytalne, oraz ich wymiar.

Zgodnie ze stanowiskiem wnioskodawcy, wymieniony wyżej przepis ustawy o Służbie Celnej godzi w chronioną art. 30 Konstytucji godność człowieka, a w szczególności w mieszczące się w tym pojęciu takie wartości, jak honor i dobre imię. Jest to konsekwencją związania zwolnienia ze służby z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa, w oderwaniu od rozstrzygnięcia w kwestii winy oraz ewentualnego skazania w postępowaniu karnym.

Zdaniem Ogólnokrajowego Związku Zawodowego Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej, kwestionowany przepis ustawy o Służbie Celnej koliduje również z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustanawia bowiem ograniczenie praw i wolności funkcjonariuszy, które nie jest konieczne w demokratycznym państwie, i sprowadza się w istocie do nieproporcjonalnej represji oraz godzi w istotę tych praw.

Wnioskodawca podniósł również, że art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b jest niezgodny z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, bo przewidziane środki odwoławcze cechuje brak skuteczności, a kontrola zwolnienia funkcjonariusza na podstawie kwestionowanego przepisu ma w istocie charakter pozorny.

Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej stanowi, że funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby w dwóch wypadkach: 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.

Wnioskodawca upatruje kolizji art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej ze wskazanymi przez siebie wzorcami kontroli głównie w zbyt wąskim zakresie przez ustawodawcę przesłanek umożliwiających przywrócenie funkcjonariusza do służby. W szczególności wniosek kwestionuje pominięcie wśród tych przesłanek warunkowego umorzenia postępowania karnego, a w odniesieniu do przywrócenia do służby funkcjonariuszy zwolnionych na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a – umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 kodeksu postępowania karnego. Uzasadnienie wniosku zawiera postulat, by przywrócenie funkcjonariusza do służby było możliwe w wypadku zakończenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego nie tylko w sposób wskazany przez ustawodawcę, ale również przy uwzględnieniu sposobów proponowanych przez wnioskodawcę.

W konkluzji oceny art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej wnioskodawca konstatuje sprzeczność tego przepisu z wzorcami kontroli zawartymi w art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 oraz z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, w którym stwierdził, że:

- 1) art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej jest zgodny z art. 60, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji ani z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- 2) art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej jest zgodny z art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z kolei art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, natomiast wyjątki określa ustawa. Wszakże ani art. 65, ani żaden inny przepis Konstytucji nie mówi o „prawie do pracy” rozumianym jako podmiotowe prawo jednostki, któremu odpowiada obowiązek władz publicznych do zapewnienia miejsca pracy.

Art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie oznacza to jednak, że każda osoba mająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli mających pełnię praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić

obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w ten sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Nie odbiera to jednak władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę.

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 umacniały podstawy ich autorytetu. 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.

Oceniając zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów w kontekście zasady godności człowieka, Prokurator Generalny wykazał nieadekwatność tego wzorca konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie.

Prokurator Generalny odniósł się do instytucji prawa karnego procesowego, których zastosowanie wobec funkcjonariusza Służby Celnej przesądza o jego zwolnieniu.

Zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k., środki zapobiegawcze (a więc również tymczasowe aresztowanie) można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa. Można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo. Ponadto art. 258 k.p.k. zawiera szereg unormowań dotyczących przesłanek dopuszczalności tymczasowego aresztowania. Tymczasowe aresztowanie może nastąpić, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, zwłaszcza wtedy gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu oraz gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne (art. 258 § 1 k.p.k.). Jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą (art. 258 § 2 k.p.k.). Tymczasowe aresztowanie może wyjątkowo nastąpić także wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził (art. 258 § 3 k.p.k.).

Prokurator Generalny podkreślił, że stosowanie środków zapobiegawczych, w tym tymczasowego aresztowania, musi wynikać z dowodów, które już zostały zebrane w toku postępowania. Duże prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa, a więc nie wykroczenia, lecz zbrodni albo występku (art. 7 kodeksu karnego), o którym mowa w art. 249 k.p.k., zachodzi wówczas, gdy zebrane dowody wskazują w stopniu, który graniczy z pewnością, choć nie jest z nią tożsamy, że zostało popełnione konkretne przestępstwo przez konkretną osobę. Toteż jeżeli zebrane w sprawie dowody nie uzasadniają dostatecznie wniesionego oskarżenia, tym bardziej brak jest podstaw do stosowania jakiegokolwiek środka zapobiegawczego, a zwłaszcza tymczasowego aresztowania.

Zastosowanie wobec funkcjonariusza Służby Celnej tymczasowego aresztowania lub skierowanie przeciwko niemu aktu oskarżenia godzi znacznie dotkliwiej w dobra tegoż funkcjonariusza (jak przykładowo wolność, dobre imię czy prawo do prywatności) niż stanowiące następstwo zastosowania określonej instytucji procesu karnego zwolnienie go

ze służby. Jednakże sam fakt zastosowania określonej instytucji procesowej, w razie dochowania stosownych standardów konstytucyjnych, nie może być kwestionowany w kontekście wzorca zawartego w art. 30 Konstytucji.

Odnosząc się do wzorca konstytucyjnego z art. 31 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że stosunki służbowe służb mundurowych nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania musi się poddać regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Przykładowo, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru Prokurator Generalny wymienił m.in. pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, 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. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych Prokurator Generalny uznał za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzenia z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikujących czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w wypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego.

Znaczny rygorizm ocenianych regulacji wiąże się bezpośrednio ze specyfiką umundurowanej formacji, jaką jest Służba Celna, a także rolą i zadaniami funkcjonariuszy tej formacji.

Przechodząc do oceny kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów, w kontekście konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego, Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z art. 67 ust. 2 Konstytucji nie jest uprawniona taka interpretacja tego przepisu Konstytucji, z której wynikałoby indywidualne roszczenie o świadczenie przewidziane w każdej z form składających się na zabezpieczenie społeczne.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro funkcjonariusze Służby Celnej od momentu powołania poddać się muszą regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków, to winni oni zdawać sobie sprawę, że korzystniejsze zasady nabywania przez nich uprawnień emerytalno-rentowych wiążą się ze szczególnymi rygorami pełnienia służby. W konsekwencji funkcjonariusz oczekujący nabycia tychże uprawnień nie może pominąć w swych oczekiwaniach ryzyka związanego z ustawowymi warunkami rozwiązania służby.

Oceniając kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ustawy o Służbie Celnej w kontekście art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Prokurator Generalny stwierdził, że wzorca zawartego w art. 13 Konwencji nie można uznać za adekwatny w niniejszej sprawie. Tym samym kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ustawy o Służbie Celnej nie są niezgodne z art. 13 Konwencji.

3. Marszałek Sejmu, zajmując stanowisko w sprawie, wniósł o stwierdzenie zgodności:

1) art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej z art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

2) art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z art. 60, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu kwestionowane przepisy są związane z art. 2 ustawy o Służbie Celnej, którego konsekwencją jest zasada, iż służbę celną może pełnić tylko taka osoba, która nie była karana za przestępstwo z winy umyślnej.

Większe wymagania dotyczące funkcjonariuszy Służby Celnej niż innych formacji mundurowych, m.in. przejawiające się w zwalnianiu ze służby w razie wniesienia aktu oskarżenia o przestępstwo z winy umyślnej lub tymczasowego aresztowania (art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej), nie wydają się ograniczeniami w dostępie do służby. Należy je traktować jako zwiększone wymagania wobec funkcjonariuszy tej formacji, które są uzasadnione charakterem zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy celnych. Pogląd ten był wyrażany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Marszałek Sejmu uznał, że środki selekcji kadrowej przewidziane w art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b są uzasadnione warunkami pełnienia służby, a tym samym kwestionowane przepisy nie są sprzeczne z art. 60 Konstytucji, tym bardziej że pojęcie dostępu do służby publicznej jest kojarzone przede wszystkim z wymaganiami dotyczącymi naboru, a nie przesłankami zwalniania z tej służby.

Argumenty przedstawione powyżej dotyczące art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej należy odnieść także do pozostałych wskazanych przepisów Konstytucji, tj. art. 65 ust. 1: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. (...)”, oraz art. 67 ust. 2: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego (...)”.

Te przepisy Konstytucji według skarżącego należy rozpatrywać jako wzorzec kontroli w związku z innymi artykułami ustawy zasadniczej – art. 31 ust. 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego (...). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”, oraz art. 30: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela (...) a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, powołane we wniosku artykuły Konstytucji w świetle przedstawionej argumentacji też nie zostały naruszone. Konstytucja gwarantuje wolności i prawa obywatelskie, jednakże poddanie się rygorom służby, którą się wybrało, nie może skutkować, w razie naruszenia zasad w tej służbie obowiązujących, powoływaniem się na ograniczanie swobód i praw obywatelskich.

Art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi, że każdy, czyjego prawa i wolności zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego. Powyższa dyspozycja dotyczy naruszania prawa w trakcie jego stosowania, natomiast nie dotyczy sposobu stanowienia prawa. Dlatego Marszałek Sejmu uznał, że zarzut niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b z postanowieniem art. 13 Konwencji jest zarzutem chybionym.

Nie można też – zdaniem Marszałka Sejmu – mówić o niezgodności art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej ze wskazanymi artykułami Konstytucji. Pojęcie „dostęp do służby publicznej” obejmuje również sytuacje, w których funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Przywrócenie do służby nie może być traktowane jako ponowne powołanie do służby. Przywrócenie należy traktować jako ciągłość stosunku służbowego, ze wszystkimi konsekwencjami.

Dyspozycja art. 61 ust. 2 jest jednak niepełna, ponieważ nie uwzględnia sytuacji, w których postępowanie karne zostało zakończone inaczej niż wskazuje się w tym przepisie. Nie uwzględnia na przykład umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 k.p.k. (np.

ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu lub ze względu na przedawnienie). Unormowanie powinno zaś obejmować wszystkie możliwe, występujące w praktyce stany faktyczne.

W opinii Marszałka Sejmu ten mankament nie powoduje jednak sprzeczności art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z wzorcami konstytucyjnymi powołanymi przez wnioskodawcę.

II

Na rozprawie 13 lutego 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany przepis art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej), zdaniem wnioskodawcy, narusza konstytucyjne prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej, zawarte w art. 60 Konstytucji, oraz konstytucyjną wolność wyboru i wykonywania zawodu, zawartą w art. 65 Konstytucji. Zaskarżony przepis wprowadza obligatoryjne, z mocy samego prawa, zwolnienie funkcjonariusza ze służby w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub tymczasowego aresztowania. Zdaniem wnioskodawcy, skutkuje to brakiem możliwości merytorycznej weryfikacji zasadności takiego rozstrzygnięcia, co dyskryminuje funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu z funkcjonariuszami służb objętych specjalnymi pragmatykami.

Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis ustawy o Służbie Celnej ma następujące brzmienie:

„Art. 25.1. Funkcjonariusza celnego zwalnia się ze służby w wypadku: (...)

8a) wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego;

8b) tymczasowego aresztowania (...).”

Wnioskodawca zaskarżył też art. 61 ust. 2 tej ustawy: „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”.

Na wstępie należy stwierdzić, 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 z 23 kwietnia 2003 r.) wprowadził 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) do art. 25 ust. 1 nowe punkty 8a i 8b oraz nadał art. 61 ust. 2 nowe, zacytowane wyżej i zakwestionowane w sprawie, brzmienie.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że sprawa rozpatrzona 19 października 2004 r. pod sygn. K 1/04 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93) na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczyła nowych regulacji art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b oraz art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, w brzmieniu wprowadzonym przez art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23 kwietnia 2003 r. Istota wniosku Rzecznika sprowadzała się do

zakwestionowania unormowań nakazujących obligatoryjne zwolnienie ze służby funkcjonariusza celnego w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego (art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy o Służbie Celnej) albo tymczasowego aresztowania (art. 25 ust. 1 pkt 8b tej ustawy), przy jednoczesnym wprowadzeniu przepisu o przywróceniu do służby funkcjonariusza, na jego wniosek, w wypadku: 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 ustawy).

W wyroku z 19 października 2004 r. TK orzekł, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23 kwietnia 2003 r. jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

W niniejszej sprawie kwestionowana jest konstytucyjność przepisów wprowadzonych przez badany wtedy art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23 kwietnia, ale w odniesieniu do wzorców konstytucyjnych zawartych w art. 60, art. 65 ust. 1 oraz art. 67 Konstytucji. Trybunał postanowił dokonać kontroli zakwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami Konstytucji.

2. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej narusza konstytucyjne prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej, zawarte w art. 60 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Artykuł 60 Konstytucji gwarantuje zatem każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) nie oznacza to, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli korzystających z pełni praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Nie odbiera to wszelako władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. W systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej. Ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, s. 302).

Specyfika statusu pracowniczego kategorii umundurowanych funkcjonariuszy służb publicznych była kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki z 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36 oraz z 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2).

Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, a także innych służb mundurowych – stwierdził Trybunał w wyroku z 14 grudnia 1999 r. (sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) – nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków

administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Przykładowo, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru wymienić można m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko 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.

Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych Trybunał Konstytucyjny uznał za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w wypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego. Już we wcześniejszym swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział pogląd, 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 (zob. wyrok TK o sygn. K. 25/96).

Określenie w przepisach ustaw dodatkowych wymagań stawianych kandydatom na pewne stanowiska w służbie publicznej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia przesłanki, jaką jest wymóg niekaralności, nie może być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – równoznaczne z niezgodnym z art. 60 Konstytucji ograniczeniem dostępu do służby publicznej. Sprzeczność taka zachodziłaby bowiem tylko wówczas, gdyby wprowadzone w tej mierze w odpowiednich ustawach dodatkowe przesłanki nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów, tj. nie przestrzegano by zasady równości szans wszystkich kandydatów, bądź też – z jakiegokolwiek przyczyny – zakładano by dyskryminację określonych kandydatów. Natomiast kryterium niekaralności za przestępstwa umyślne jest jednakowe dla wszystkich kandydatów (por. wyrok z 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118, s. 1430).

Jednocześnie kryteria zwalniania z określonej służby publicznej oraz procedura podejmowania odpowiednich decyzji w tym zakresie muszą być szczegółowo i precyzyjnie uregulowane ustawą, celem wyeliminowania jakiegokolwiek dowolności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy spełniają te kryteria.

W wyroku o sygn. SK 14/98 Trybunał Konstytucyjny sformułował tezę, że ustawa musi określać obiektywne kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz regulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy tym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby oraz zwalniania ze służby publicznej ze względu na jej rodzaj i istotę. Wynika stąd, że nikomu, również obywatelowi polskiemu korzystającemu z pełni praw publicznych, nie przysługuje roszczenie o przyjęcie do służby publicznej (zob. *tamże*, s. 869).

3. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjną wolność wyboru i wykonywania zawodu, zawartą w art. 65 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie prezentowano pogląd, że przepisy obowiązującej Konstytucji oraz innych ustaw nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia. Konstytucja zwraca jedynie uwagę w art. 65 ust. 1, że naruszenie swobody zatrudnienia i miejsca pracy może być przewidziane jedynie w ustawie (por. np. wyroki z 13 marca 2000 r., sygn. K. 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59, s. 248 oraz z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, s. 559).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z art. 10 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej 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.

Konsekwencją powyższego unormowania – na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny – jest to, że funkcjonariusze Służby Celnej, ze względu na potrzebę zapewnienia bezstronności i rzetelności wykonywania obowiązków służbowych, a także transparentności zawodowej i majątkowej, są poddani licznym ograniczeniom, również w zakresie korzystania z praw chronionych konstytucyjnie. Funkcjonariusze ci nie mogą być członkami partii politycznych, publicznie manifestować poglądów politycznych ani uczestniczyć w strajku (art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o Służbie Celnej). Przy nawiązaniu stosunku służbowego, a także corocznie muszą oni składać oświadczenia majątkowe (art. 32 ust. 2 oraz art. 32a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej). 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 stronniczość lub interesowność, funkcjonariusz celny nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego albo spółdzielni, członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą. Nie może także podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, o ile mogłoby to wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność, ani też posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 2% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 2% kapitału zakładowego, a także prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, zarządzać, być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu oraz sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarów z zagranicą lub obrotem krajowym towarów pochodzących z zagranicy, a także świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw firm zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Polski (art. 34 i art. 37 ustawy o Służbie Celnej).

W świetle powyższych, restrykcyjnych *par excellence* ograniczeń, jakie niesie za sobą przynależność do Służby Celnej, niepodobna skonstatować kolizji kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej z prawem dostępu do służby publicznej lub wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Kwestionowany przepis ustawy o Służbie Celnej jest zatem zgodny z art. 60 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

4. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis koliduje z art. 67 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. A zgodnie z ust. 2 tego artykułu obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych

środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Analizując w sprawie o sygn. SK 11/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, s. 24) przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że – w istocie – z art. 67 ust. 1 Konstytucji płynie jedno z praw socjalnych, przyznanych obywatelom przez Konstytucję. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zwrócił uwagę na konsekwencje konstrukcji konstytucyjnego przepisu: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie przepisu stanowiącego wzorzec kontroli nie pozostawia wątpliwości co do intencji ustrojodawcy, by sprawy zakresu i formy realizacji tego prawa konstytucyjnego pozostawić ustawodawcy. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. Wprawdzie przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie znajdują swą podstawę prawną w normie konstytucyjnej, jednak to one, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, stanowią podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego. O naruszeniu normy konstytucyjnej można by mówić w szczególności, gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas ponad wszelką wątpliwość, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie stanowi podstawy do konstruowania konstytucyjnego prawa do odprawy emerytalnej. W konsekwencji nawet odmowa wypłacenia odprawy na pewno nie stanowi naruszenia tego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że za takim stanowiskiem, poza argumentami płynącymi z językowej wykładni art. 67 ust. 1 Konstytucji, przemawia przyjęta na gruncie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wykładnia systemowa pojęcia „zabezpieczenie społeczne”, którym posłużył się ustrojodawca w przepisie konstytucyjnym.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, według którego skoro funkcjonariusze Służby Celnej od momentu powołania poddać się muszą regułom pełnienia służby nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków, to powinni oni mieć świadomość, że korzystniejsze zasady nabywania przez nich uprawnień emerytalno-rentowych wiążą się ze szczególnymi rygorami pełnienia służby. W konsekwencji funkcjonariusz oczekujący nabycia tychże uprawnień nie może pominąć w swych oczekiwaniach ryzyka związanego z ustawowymi warunkami rozwiązania służby.

Konsekwencją powyższej argumentacji jest stwierdzenie nieadekwatności wzorców konstytucyjnych z art. 67 Konstytucji do kontroli zakwestionowanego przepisu. To znaczy, że art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej nie jest niezgodny z art. 67 Konstytucji.

5. W odniesieniu do zakwestionowanego art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej należy przywołać argumentację dotyczącą specyfiki formacji, jaką jest Służba Celna, roli i zadań funkcjonariuszy tej formacji, a także odrębności statusu pracowniczego tychże funkcjonariuszy od statusu pracowników innych profesji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że do unormowań dotyczących przywrócenia funkcjonariusza do służby zachowują również aktualność uwagi co do konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ustanawiania przez ustawodawcę ograniczeń wolności i praw funkcjonariuszy Służby Celnej.

Jednakże należy zauważyć – na co zwrócił uwagę Prokurator Generalny – że analiza wniosku wskazuje, że wnioskodawca upatruje kolizji art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej ze wskazanymi przez siebie wzorcami kontroli głównie w zbyt wąskim zakresie przez ustawodawcę przesłanek umożliwiających przywrócenie funkcjonariusza

do służby. W szczególności we wniosku kwestionuje się pominięcie wśród tych przesłanek warunkowego umorzenia postępowania karnego, a w odniesieniu do przywrócenia do służby funkcjonariuszy zwolnionych na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a – umorzenia postępowania karnego na podstawie o art. 17 § 1 k.p.k. Innymi słowy, uzasadnienie wniosku formułuje postulat *de lege ferenda*, by przywrócenie funkcjonariusza do służby było możliwe w wypadku zakończenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego nie tylko w sposób wskazany przez ustawodawcę, ale również przy uwzględnieniu sposobów proponowanych przez wnioskodawcę.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że zastrzeżenia odnośnie do braku regulacji uprawnień funkcjonariusza zwolnionego, a następnie przywróconego do służby, do wynagrodzenia za okres pozostawania poza służbą oraz w związku z tym osłon socjalnych zostały już wcześniej wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w powołanej wyżej sprawie o sygn. K 1/04. Wówczas te zastrzeżenia Rzecznika uznał Trybunał za niezasadne. Przywrócenie do służby na wniosek funkcjonariusza celnego – argumentował Trybunał – 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 wypadkach oczywiście bezzasadnego wniesienia aktu oskarżenia lub tymczasowego aresztowania (tj. w wypadkach 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 (zob. *tamże*, s. 1115).

Powyższą ocenę stanu prawnego Trybunał Konstytucyjny podziela również w niniejszej sprawie. Należy w tym miejscu podkreślić, że obowiązujące przepisy stwarzają zainteresowanym możliwość prowadzenia sporów o roszczenia funkcjonariuszy celnych ze stosunku służbowego (rozdział 13 ustawy o Służbie Celnej). Ponadto stosownie do przepisów rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego istnieje możliwość uzyskania odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.

Wyżej powołany stan prawny powoduje, że powołanie się przez wnioskodawcę na art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowiący, że każdy, czyje prawa i wolności zawarte w tej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe, należy uznać za niezasadne.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że postępowanie w sprawach związanych ze stosowaniem zaskarżonego przepisu chronione jest postępowaniem sądowym realizowanym w związku z wniesieniem aktu oskarżenia przeciwko funkcjonariuszowi Służby Celnej. W ten sposób chronione jest jego prawo do sądu (art. 45 Konstytucji), a wyrok sądu w postępowaniu karnym wiąże inne sądy.

6. Wszelako Trybunał Konstytucyjny pragnie aprobująco przywołać pogląd wypowiedziany w zakończeniu uzasadnienia wyroku o sygn. K 1/04, że obowiązujący stan prawny może nie pozwalać na pełną restytucję stanu sprzed zwolnienia funkcjonariusza Służby Celnej „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 (...) rozwiązania prawnego w innych przypadkach, np. umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 k.p.k. W związku z tym, ze względu na to, że mogą istnieć różne podstawy umorzenia postępowania, poza wymienionymi w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej, 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” (*tamże*, s. 1115).

W uzasadnieniu tego wyroku *in fine* Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na brak przepisów prawnych dotyczących 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 (*tamże*). Jednakże – jak wskazał Trybunał – w wyroku z 19 listopada 2001 r. (sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251, s. 1161) – zarzuty wniosku czy skargi konstytucyjnej „nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną”. Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do modyfikacji istniejącego stanu prawnego, zaś jakiegokolwiek postulaty *de lege ferenda* w tym względzie wykraczają poza ramy wniosku złożonego w trybie art. 191 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt K. 46/05

1. Nie zgadzam się z wyrokiem Trybunału w pkt 2 sentencji, dotyczącym art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.). Uważam, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją (z jej art. 31 ust. 3) w zakresie, w jakim przewiduje identyczne skutki przywrócenia do służby w wypadku uniewinnienia uprzednio wydalonego celnika na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b oraz celnika wobec którego umorzono postępowanie karne będące podstawą wydalenia.

2. Uważam, że takiej regulacji należy postawić zarzut nieproporcjonalności normowania w odniesieniu do osoby uniewinnionej, ponieważ „przywrócenie do służby” nie niweczy wszelkich skutków uprzedniej relegacji, co pozostaje w dysharmonii z faktem, że zawsze uniewinnienie (także z braku dostatecznych dowodów) jest wyrazem pomyłki organów wymiaru sprawiedliwości, co powinno się wiązać z pełnym, oczyszczeniem uniewinnionego.

3. Problem nie powstawałby, gdyby przywrócenie do służby powodowało pełną *restitutio in integrum*. Tak jednak nie jest. Negatywne skutki relegowania ze służby trwają bowiem (w zakresie sytuacji socjalnej na tle stosunku służbowego) także po przywróceniu następującym w wyniku uniewinnienia.

4. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na problem w orzeczeniu o sygn. K 1/04, także zresztą w szerszym aspekcie. Oczekiwana zmiana skutków zastosowania art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b jednak nie nastąpiła. Umacnia mnie to w przekonaniu, że uporczywość niepożądanego stanu sygnalizowanego już w wyroku o sygn. K 1/04 wymaga bardziej zdecydowanej reakcji Trybunału Konstytucyjnego.

5. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach o sygn. SK 21/04 (w pełnym składzie) i SK 44/04 dotyczących różnych aspektów sytuacji osoby uniewinnionej w postępowaniu karnym podkreślał konieczność traktowania uniewinnionego w sposób maksymalnie przyjazny przez ustawodawcę, z uwagi na fakt, iż uniewinnienie zdejmuje piętno naganności z takiej osoby i świadczy o zbędnym uruchomieniu aparatu wymiaru sprawiedliwości wobec takiej osoby. Powoduje to, że działania restytucyjne, jakim taka osoba podlega, powinny być pełniejsze, niż restytucja, jakiej doznają osoby wobec których postępowanie karne umorzono. Podzielam tę argumentację i uważam, że spójność orzecznictwa Trybunału wymaga ode mnie zajęcia prezentowanego obecnie stanowiska w niniejszej sprawie.

6. Według mego przekonania, w niniejszej sprawie należało orzec niekonstytucyjność art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, z zastrzeżeniem odroczenia utraty mocy przez ten przepis. Gdyby ustawodawca dokonał zmiany w czasie biegu terminu odroczenia, a więc gdyby przepis w rzeczywistości wypadł z systemu prawnego na skutek działania naprawczego legislatora, wówczas nie powstałby problem wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, wiążanego tylko z sytuacją, gdy to orzeczenie Trybunału powoduje derogację. Byłoby inaczej, gdyby opieszałość ustawodawcy doprowadziła do tego, że przepis ten utraciłby moc na skutek nadejścia

terminu wskazanego przez Trybunał. W tym względzie zajmuję stanowisko identyczne jak w wyroku TK o sygn. U 5/06 z 16 stycznia 2007 r.