

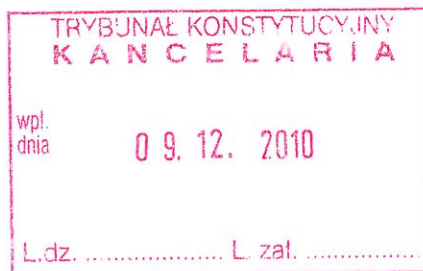


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8 grudnia 2010 r.

PG VIII TK 27/10

dot. sygn. akt SK 15/09



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi skargami konstytucyjnymi B O , G L i J W o zbadanie zgodności art. 32 ust. 1 i 3 - 6 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302) z art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

1) art. 32 ust. 1 i 3 - 6 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302) nie są niezgodne z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) postępowanie w zakresie badania zgodności przepisów powołanych w pkt 1 z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

### Uzasadnienie

B O , G L i J W wniosły do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjne, w których zwróciły się o zbadanie zgodności art. 32 ust. 1 i 3 - 6 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302), zwanej dalej „ustawą o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych”, z art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Skargi konstytucyjne B O , G L i J W , zwanych dalej „Skarżącymi”, są tożsame przedmiotowo i treściowo.

Powyższe skargi zostały złożone w następującym w stanie faktycznym. Skarżące były funkcjonariuszami celnymi, zatrudnionymi w Izbie Celnej w C . W 2003 r., na podstawie art. 32 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Skarżące otrzymały propozycję dotyczącą przeniesienia do pełnienia służby w Izbie Celnej w innej miejscowości. Skarżące, w terminie 10 dni od dnia otrzymania propozycji, mogły złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie było równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji przeniesienia.

W związku z tym, że Skarżące odmówiły przyjęcia zaproponowanych warunków, zostały wobec nich wydane decyzje o zwolnieniu ze służby. Skarżące wносиły środki odwoławcze od tych decyzji, a następnie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach oraz skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skargi kasacyjne Skarżących zostały przez Naczelną Sąd Administracyjny oddalone.

W motywach wyroków oddalających owe skargi kasacyjne Naczelną Sąd Administracyjny za chybiony uznał zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 32 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, polegającą na uznaniu, że - przy zastosowaniu tego unormowania - w celu przeniesienia funkcjonariusza celnego do innej miejscowości wyłączone było stosowanie przepisów ustawy o Służbie Celnej, zaś sam ten przepis mógł być wykorzystany do przeniesienia Skarżących do pracy w Izbie Celnej w P..., a w wyniku odmowy przyjęcia propozycji - w celu zwolnienia ich ze służby.

Naczelną Sąd Administracyjny wskazał nadto, że obowiązujące wówczas przepisy ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o Służbie Celnej”, i art. 32 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych pozostawały względem siebie w relacji przepisu szczególnego do ogólnego. Przepis szczególny ma pierwszeństwo stosowania przed przepisem ogólnym (zawartym w ustawie o Służbie Celnej). Uzyskanie - w wyniku mianowania do Służby Celnej - statusu funkcjonariusza celnego powoduje, że, oprócz szczególnych uprawnień, nakłada się na niego także ograniczenia i obowiązki nieznanne w innych stosunkach prawnych. Decydując się zatem na podjęcie służby, funkcjonariusz celny musi liczyć się z większą dyspozycyjnością i podporządkowaniem, co wiąże się także z możliwością jego przeniesienia, jeśli zajdzie taka potrzeba, nawet w szczególnym trybie. Wobec niewyrażenia

zgody na przeniesienie do izby celnej w innej miejscowości, Skarżące zostały zwolnione ze służby, na podstawie art. 32 ust. 6 pkt 2 przedmiotowej ustawy, i w takich okolicznościach nie mogło dojść do podjęcia wobec Skarżących innego aktu, albowiem odmowa przyjęcia propozycji przeniesienia, w świetle tego przepisu, stanowi podstawę do zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby.

W tym stanie rzeczy Skarżące zarzucają, że art. 32 ust. 1 i 3 - 6 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych narusza zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji RP, a także wolności wyboru miejsca pracy, określoną w art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W odniesieniu do naruszenia zasady równości Skarżące podnoszą, że zaskarżone przepisy, określając warunki przeniesienia pracowników i funkcjonariuszy celnych do innych jednostek na podstawie propozycji złożonej w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, spowodowały, iż funkcjonariusze, którym taka propozycja została złożona, znajdowali się w gorszej sytuacji niż pozostali. Wiązało się to przede wszystkim z wyłączeniem stosowania wobec takich funkcjonariuszy przepisów ustawy o Służbie Celnej i stosowaniem wobec nich mniej korzystnych zasad i warunków dotyczących przenoszenia do innych izb celnych. W ocenie Skarżących, kwestionowane przepisy z założenia przewidywały nierówne i mniej korzystne traktowanie funkcjonariuszy przenoszonych na ich podstawie.

Różnice te dotyczyły kwestii związanych ze świadczeniami należnymi funkcjonariuszowi celnemu, albowiem Skarżące nie otrzymały dokumentu określającego, że będą im przysługiwać również świadczenia przewidziane w ustawie o Służbie Celnej dla funkcjonariuszy przenoszonych do służby w innej miejscowości (art. 18 ust. 3 i art. 20 ustawy o Służbie Celnej).

Dlatego, w wyniku wprowadzenia w stosunku do funkcjonariuszy celnych kwestionowanych przepisów ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, zostali oni pozbawieni uprawnień, które

przysługiwałyby im na podstawie przepisów ogólnych, przy czym pozbawienie funkcjonariuszy celnych tych uprawnień nastąpiło bez żadnego uzasadnienia. Taki stan rzeczy spowodował nierówność traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji i wykonujących takie same czynności i zadania, a więc charakteryzujących się cechą istotną, jaką jest wykonywanie obowiązków funkcjonariusza celnego.

W odniesieniu do naruszenia zasady wolności wyboru miejsca pracy Skarżące podniosły, że kwestionowane przepisy, w szczególności art. 32 ust. 4 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, wymusił na nich konieczność podjęcia w ciągu 10 decyzji dotyczącej ich dalszej pracy i życia.

Funkcjonariusze celni, wobec których został zastosowany art. 32 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, zostali pozbawieni wolności wyboru miejsca pracy, gdyż trudno za taką wolność uznać postawienie im ultimatum, iż albo przyjmą propozycję przeniesienia do pracy na wschodniej granicy, albo zostaną zwolnieni ze służby. Tym samym - w ocenie Skarżących - naruszono wolność określoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Odniesienie się do zarzutów przedstawionych we wniosku poprzedzić należy ustaleniem zakresu zaskarżenia.

Kwestionowane przepisy art. 32 ust. 1 i 3 - 6 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych miały następujące brzmienie.

„Art. 32. 1. Pracownicy i funkcjonariusze celni zatrudnieni w urzędach kontroli skarbowej, izbach skarbowych, urzędach skarbowych, izbach celnych i urzędach celnych mogą, w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, otrzymać od kierownika jednostki dotychczas zatrudniającej, uzgodnioną z kierownikiem jednostki, w której mają być zatrudnieni, pisemną propozycję

przeniesienia pomiędzy tymi jednostkami. Przez kierownika jednostki, w której ma być zatrudniony pracownik, rozumie się także pełnomocnika ustanowionego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych do zorganizowania urzędu skarbowego tworzonego na podstawie art. 5 ust. 9b ustawy zmienianej w art. 15.

(...)

3. Propozycja przeniesienia, o której mowa w ust. 1, powinna określać nowe warunki zatrudnienia, w szczególności miejsce pracy lub służby, datę przeniesienia, stanowisko pracy lub stanowisko służbowe, wynagrodzenie lub uposażenie oraz konsekwencje odmowy przyjęcia propozycji.

4. Pracownik lub funkcjonariusz celny, któremu przedstawiono propozycję, o której mowa w ust. 1, może w terminie 10 dni od dnia jej otrzymania złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji przeniesienia.

5. W terminie 10 dni od dnia przyjęcia propozycji przeniesienia pracownik lub funkcjonariusz celny otrzymuje na piśmie potwierdzenie nowych warunków zatrudnienia.

6. Odmowa przyjęcia propozycji, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do:

- 1) rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy za wypowiedzeniem lub
- 2) zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby.”

Kwestionowane przepisy z dniem 5 października 2007 r. utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych (Dz. U. Nr 171, poz. 1207).

Zgodnie z ogólną zasadą, zawartą w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny

w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Jednocześnie skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony i służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki, jako że skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji RP, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela.

W wyroku z dnia 24 października 2001 r., w sprawie o sygn. SK 10/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją „współstosowania” dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych - jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich

podstawie - art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Z dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika, że - co do zasady - jest niedopuszczalne, by art. 32 Konstytucji RP, ustanawiający zasadę równości, stanowił samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa (por. m.in. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124, z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. Ts 179/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 87 oraz z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9).

Analiza uzasadnienia skarg konstytucyjnych w niniejszej sprawie jednoznacznie wskazuje na to, że art. 32 Konstytucji RP został powołany jako samodzielny wzorzec konstytucyjnej kontroli.

Zauważyć też należy, że chybiony jest zarzut Skarżących, iż kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości poprzez pozbawienie funkcjonariuszy celnych uprawnień, które przysługiwałyby im na podstawie przepisów ogólnych, bowiem żaden z kwestionowanych przepisów nie określa uprawnień przysługujących funkcjonariuszowi celnemu w związku z przeniesieniem do służby w innej miejscowości. Ponadto Skarżące odmówiły przeniesienia do służby w innej miejscowości, wobec czego kwestia uprawnień z tym związanych stała się wobec nich bezprzedmiotowa.

Powyższe prowadzi do wniosku, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w zakresie wymienionego wzorca kontroli jest niedopuszczalne, zatem - zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - postępowanie winno podlegać w tym zakresie umorzeniu.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 32 ust. 1 i 3 - 6 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych z zasadą wolności wyboru miejsca pracy, wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, należy przyjąć, że spełnione zostały przesłanki określone w przepisie art. 39 ust. 3 ustawy



o Trybunale Konstytucyjnym, bowiem wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest w tym wypadku konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw Skarżących.

Przechodząc do kwestii merytorycznych, należy jednak stwierdzić, że sformułowany we wskazanych skargach konstytucyjnych zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady wolności wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarżące zarzucają, że zostały pozbawione wolności wyboru miejsca pracy, gdyż na podstawie kwestionowanych przepisów postawiono im ultimatum, iż albo przyjmą propozycję przeniesienia do pracy na wschodniej granicy, albo zostaną zwolnione ze służby, przy czym wymuszono na nich konieczność podjęcia takiej decyzji w ciągu 10 dni.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, zaś wyjątki określa ustawa. Przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie.

W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie prezentowano pogląd, że przepisy obowiązującej Konstytucji RP oraz innych ustaw nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia. Konstytucja RP gwarantuje jedynie - w art. 65 ust. 1 - że naruszenie swobody zatrudnienia i wyboru miejsca pracy może być przewidziane wyłącznie w ustawie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo).

Nadto, ani art. 65, ani żaden inny przepis Konstytucji RP, nie mówi o prawie do wykonywania pracy w określonym miejscu, rozumianym jako podmiotowe prawo jednostki, któremu odpowiada obowiązek władz

publicznych do zapewnienia miejsca pracy w danej miejscowości. Przepis art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej nie gwarantuje też prawa do minimalnego terminu na podjęcie decyzji co do kontynuowania zatrudnienia albo zmiany miejsca świadczenia pracy.

W związku z powyższym uznać należy, że art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi właściwego wzorca oceny zaskarżonych przepisów.

Z normy tej wynika bardzo szeroka - choć nie absolutna - ochrona, udzielana osobom świadczącym pracę. Konstytucja RP gwarantuje bowiem swobodę wyboru miejsca pracy, nie zaś prawo do wykonywania danej pracy/służby w konkretnej, wybranej przez pracownika miejscowości. Ochronie z art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej podlega prawo do swobodnego wyboru miejsca pracy, które nie zostało naruszone zaskarżonymi przepisami, bowiem Skarżące - nie wyrażając zgody na przeniesienie do służby w innej miejscowości - skorzystały z tego prawa i dokonały stosownego wyboru. Zaskarżone przepisy, w związku z przygotowaniem do wykonywania zadań wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i związaną z tym likwidacją niektórych izb celnych, wprowadzają jedynie szczególny tryb przenoszenia funkcjonariuszy celnych do służby w innej miejscowości, umożliwiając im kontynuację pełnienia służby, mimo likwidacji izby celnej, w której dotychczas pełnili służbę.

W związku z faktem, iż konstytucyjnie gwarantowana swoboda wyboru miejsca pracy nie może być utożsamiana z gwarancją stałego pełnienia służby w wybranej przez funkcjonariusza miejscowości, uznać należy, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

Dodatkowo należy podnieść, że 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, zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny.

W powołanym wcześniej wyroku z dnia 13 lutego 2007 r., w sprawie o sygn. K 46/05, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, a także innych 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 poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Przykładowo, (...) 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 (...), 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” (op. cit.).

Pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej wyraża się również w możliwości przeniesienia funkcjonariusza do pracy w innej miejscowości. W tym zakresie zaskarżone przepisy nie odbiegają od ogólnie przyjętych rygorów pełnienia służby mundurowej, a regulacje szczególne, zawarte w tychże przepisach, miały charakter incydentalny, związany z włączeniem Polski do wspólnego obszaru celnego Unii Europejskiej, co wymagało radykalnej przebudowy całej Służby Celnej. Nie można ich zatem rozpatrywać w kategoriach naruszenia (lub nie) wolności wyboru miejsca pracy, jako że ta - w przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych - z istoty swej nie może polegać, co ponownie należy podkreślić, na swobodnym wyborze

przez samego funkcjonariusza miejsca pełnienia tej służby, bez względu na interes służby czy zasadniczą zmianę jej zadań.

Z tych wszystkich względów, należało zająć stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hermand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego