



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 27/12

BAS-WPTK-1878/12

Warszawa, dnia 8 listopada 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	09. 11. 2012
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2012 r. (sygn. akt P 27/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej, jest **zgodny** z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 188 ust. 4 ustawy powołanej w pkt 1 jest **zgodny** z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podtrzymując o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Pytaniem prawnym z 18 maja 2012 r. (dalej: pytanie prawne) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: sąd albo NSA) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm., dalej: u.s.c. albo ustawa o Służbie Celnej) oraz art. 188 ust. 4 ww. ustawy. Pierwszy z zakwestionowanych przepisów brzmi: „W przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, drugi zaś stanowi, że: „Złożenie wniosków, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz odwołania, o którym mowa w ust. 2, nie wstrzymuje wykonania decyzji”.

2. Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w następującym stanie faktycznym: w dniu października 2010 r. funkcjonariuszowi Służby Celnej został przedstawiony zarzut popełnienia przestępstwa polegającego na

(art. § ustawy z dnia 6
czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Wobec powyższego decyzją dyrektora Izby Celnej na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 u.s.c. funkcjonariusz został zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych w okresie od dnia października 2010 r. do dnia stycznia 2011 r. Następnie w wyniku otrzymania informacji od prokuratury dyrektor Izby Celnej przedłużył okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych do czasu zakończenia postępowania karnego. W uzasadnieniu tej decyzji organ odwołał się do art. 103 ust. 3 u.s.c., zgodnie z którym: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych można przedłużyć do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego”, oraz wskazał, że nie ustąpiły

przyczyny będące podstawą zawieszenia – tj. nie zostało zakończone postępowanie karne wszczęte przeciwko funkcjonariuszowi.

W sprawie tej złożono wnioski o ponowne jej rozpatrzenie, w wyniku czego dyrektor Izby Celnej decyzją z dnia lutego 2011 r. (nr) utrzymał w mocy poprzednie rozstrzygnięcie. Od decyzji tej funkcjonariusz odwołał się do sądu, wskazując na ekstraordynaryjny charakter art. 103 ust. 3 u.s.c., i brak wystąpienia w jego przypadku przesłanki uzasadniającej dalsze zawieszenie. W odwołaniu podniesiono, że dyrektor Izby Celnej powinien dokładnie rozważyć argumenty za i przeciw zastosowaniu przedłużenia zawieszenia, mając w szczególności na uwadze wieloletnią wzorową służbę funkcjonariusza oraz fakt, że postępowanie karne toczy się długo i jest to związane m.in. z brakiem mocnych dowodów przeciwko niemu.

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

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawa ta trafiła w wyniku skargi kasacyjnej dyrektora Izby Celnej.

II. Zarzuty sądu

Naczelny Sąd Administracyjny kwestionuje oba przepisy w zakresie, w jakim: „[...] przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespółonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna” oraz w zakresie, w jakim przepisy te w związku z art. 188 ust. 5 ustawy: „[...] powierzają dyrektorowi Izby Celnej

kompetencje do ponownego rozpatrywania spraw przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, do rozpoznania których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego” (pytanie prawne, *petitum*).

W uzasadnieniu pytania prawnego NSA konstataje, że normy zawarte w art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c. są wyjątkami od zasady zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o której mowa w art. 78 Konstytucji (pytanie prawne, s. 5). Następnie sąd analizuje charakter prawny decyzji, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, i stwierdza, że są one niezwykle ważne dla funkcjonariuszy tej służby, gdyż modyfikują treść stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza ze służbą oraz mają wpływ na wysokość ich uposażenia (pytanie prawne, s. 6-7). NSA nieznajdując argumentów na rzecz dokonanego tymi przepisami wyłączenia zasad dewolutywności (przeniesienie sprawy do wyższej instancji) oraz suspensywności (zawieszenie wykonania decyzji administracyjnej), stwierdza, że są one nieuzasadnione i arbitralne, przez co naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (pytanie prawne, s. 8).

Powyższe zarzuty NSA uzupełnia wnioskiem o niezgodności tych przepisów z zasadami poprawnej legislacji oraz ich dysfunkcjonalnością. Argumentem na rzecz tych tez ma być fakt, że odwołanie do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: k.p.a. albo Kodeks postępowania administracyjnego) przesądza, iż terenowy organ administracji rządowej – tj. dyrektor izby celnej – traktowany jest jak minister, co jest sprzeczne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Skutkiem tych dysfunkcjonalności mają być „problemy związane z wyłączeniem tego organu” (pytanie prawne, s. 9).

III. Analiza formalnoprawna, odnosząca się do części I *petitum*

1. W myśl art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W przepisie

tym zawarto trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Są to:

1) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy;

2) przesłanka przedmiotowa, zgodnie z którą przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

3) przesłanka funkcjonalna, zgodnie z którą wystąpienie z pytaniem prawnym jest uzasadnione tylko wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W realiach niniejszej sprawy szczególną uwagę należy zwrócić na przesłankę funkcjonalną, która obejmuje między innymi konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśnił, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy (przesłanka funkcjonalna) polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko przepis mogący mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, której ono dotyczy (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07).

2. W analizowanej sprawie nie budzi wątpliwości, że pytanie prawne zostało sporządzone przez Naczelnego Sąd Administracyjny (przesłanka podmiotowa) i dotyczy zgodności przepisów ustawy z Konstytucją (przesłanka przedmiotowa). W odniesieniu do zarzutów sformułowanych przez sąd należy jednak zauważyć, że

lokują się one nie tyle w płaszczyźnie konstytucyjnej, lecz w prakseologicznej. Naczelny Sąd Administracyjny zakłada bowiem, że sprzeczne z ustawą zasadniczą są te rozwiązania prawne, które nie mają uzasadnienia. Z tego założenia wynika stanowisko NSA, że brak uzasadnienia dla przyjęcia pewnego modelu postępowania odwoławczego w sprawach dotyczących zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych jest niezgodne z Konstytucją (pytanie prawne, s. 5-8). Charakterystyczna jest tutaj struktura wywodów używanych przez sąd, który opiera swoje rozważania na trzech argumentach:

Po pierwsze, uzasadnienie dla przyjętego w zakwestionowanych przepisach modelu odwoławczego nie wynika z projektu ustawy o Służbie Celnej (pytanie prawne, s. 6) – argument ten z jednej strony zakłada, że ustawodawca musi wskazać w uzasadnieniu cel projektowanej ustawy (Konstytucja takiego wymogu nie formułuje), z drugiej zaś, iż uzasadnienie może być wzorcem kontroli konstytucyjności ustawy (*sic!*). Także to ostatnie twierdzenie jest oczywiście nieprawdziwe, gdyż w świetle art. 193 Konstytucji wzorcami kontroli w pytaniach prawnych mogą być tylko przepisy: Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych lub ustawy. Na marginesie należy dodać, że teza sądu jest oczywiście bezzasadna – z przedstawionych w części V Analiza zgodności rozważań wynika, że omawiane rozwiązanie ma swoje merytoryczne uzasadnienie;

Po drugie, taki model odwoławczy jest nieznanym innym ustawom, regulującym służbę w formacjach mundurowych (pytanie prawne, s. 7) – w myśl utrwalonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego nie uzasadnia stwierdzenia niekonstytucyjności fakt odmienności regulacji podobnych zagadnień pomiędzy poszczególnymi ustawami. Należy bowiem pamiętać, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, że ustawodawcy przysługuje prawo kształtowania w sposób zróżnicowany sfery praw i obowiązków określonej grupy obywateli, o ile występują różnice w sytuacji faktycznej i prawnej między tymi grupami (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1997 r., sygn. akt K 24/96; 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Nie można też pominąć faktu, 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. [...] 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” (wyrok TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt K 1/04 oraz 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09). Jak widać, Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmienne uregulowanie statusu funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, w szczególności wtedy, gdy uzasadnione to było specyfiką danej służby (orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K 14/96). Także w doktrynie prawa podkreślano, że: „[...] nie można czynić ustawodawcy zarzutu, że mając na względzie treść art. 78 Konstytucji, różnicuje środki zaskarżania w aktach normatywnych regulujących procedury poszczególnych trybów – w tym i postępowania administracyjnego” (K. Piszczek, P. Piszczek, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11, s. 79).

Po trzecie, przy decyzjach wpływających na wysokość uposażenia funkcjonariuszy powinno zastosować się inny model odwoławczy (pytanie prawne, s. 8) – argument ten wyraźnie wskazuje, że sąd ocenia kwestionowany model odwoławczy i wskazuje ten, który uznaje za lepszy (dewolutywny i suspensywny).

Ustalenia te prowadzą do wniosku, że wywody sądu zmierzają do wykazania, iż ustawodawca mógł przyjąć inny (zdaniem sądu – właściwy) model odwołania. Tym samym argumenty sformułowane przez sąd mają charakter postulatywny (*de lege ferenda*) a nie konstytucyjnoprawny. Sejm stoi na stanowisku, że adresatem tego rodzaju argumentów może być tylko organ władzy ustawodawczej a nie Trybunał Konstytucyjny.

W związku z powyższym Sejm uznaje, że pytanie prawne powinno zostać **umorzone** 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., dalej: u.T.K.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek o umorzenie całego postępowania nie jest zasadny, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie określonym w części IV.

IV. Analiza formalnoprawna, odnosząca się do II części *petitum*

1. Jak wynika z leżącego u podstaw niniejszego pytania prawnego stanu faktycznego, sprawa ta dotyczy przedłużenia zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusza Służby Celnej w związku z toczącym się przeciwko niemu postępowaniem karnym. Tymczasem w *petitum* sąd domaga się zbadania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją również w zakresie, w którym odnoszą się one do wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku oraz przeniesieniu na niższe stanowisko funkcjonariuszy Służby Celnej (pytanie prawne, *petitum*). Ponieważ w tej sprawie stan faktyczny nie dotyczy ww. zagadnień, to należy stwierdzić, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne.

Konkludując, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym badania zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją w zakresie, w którym odnoszą się one do wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku oraz przeniesieniu na niższe stanowisko funkcjonariuszy Służby Celnej powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego: „Jeżeli [...] określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; zob. także postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07).

Dla oceny, czy w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki określone w art. 193 Konstytucji, zasadnicze znaczenie ma rozstrzygnięcie problemu, czy przedmiotem zarzutów sformułowanych przez NSA jest konstytucyjność kwestionowanych przepisów, czy też sytuują się one w całości na płaszczyźnie ich stosowania, a w szczególności interpretacji wyrażonych w nich norm prawnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji w zakresie zrozumiałości przepisów normujących wyłączenia organu rozpatrującego wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy (pytanie prawne, s. 9), trzeba stwierdzić, że zarzut ten zmierza w istocie do uzyskania od Trybunału Konstytucyjnego wiążącej wykładni prawnej. Z tego względu odnosi się on do płaszczyzny stosowania prawa i jako taki nie może być uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny.

Należy bowiem zauważyć, że zagadnienie możliwości wyłączenia organu rozpatrującego wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy jest przedmiotem kontrowersji w doktrynie prawa. Z jednej strony w literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, że: „[...] nie można proceduralnej instytucji wyłączenia organu, którym jest minister, zastępować proceduralną instytucją wyłączenia pracownika organu, wprowadzie bowiem minister jest także pracownikiem, lecz w strukturze postępowania administracyjnego jest on tylko organem administracji publicznej właściwym do wydania decyzji administracyjnej. Z racji swojej pozycji ustrojowej podlega on jako minister wyłączeniu z załatwienia sprawy, natomiast nie ma żadnych podstaw, aby uznawać, że minister może być wyłączony, jak każdy pracownik, z udziału w postępowaniu w sprawie, czyli z udziału w pewnych czynnościach proceduralnych. Nie można też przyjmować, że minister wyłączony na podstawie przepisów o wyłączeniu pracownika mógłby skutecznie upoważnić jakiegokolwiek podległego mu pracownika do podejmowania decyzji w jego imieniu, czyli załatwienia sprawy. Czynność upoważnienia nie należy bowiem do kategorii czynności, które wyłączony pracownik może podejmować na podstawie art. 24 § 4 [k.p.a. – uwaga własna]” (A. Wróbel [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, LEX 2012, komentarz do art. 24, pkt 9; tak również: Cz. Martysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, LEX 2010, komentarz do art. 24, pkt 7). Z drugiej jednak strony, jak się wydaje, przeważająca część doktryny twierdzi, że: „[...] piastun funkcji ministra, który wydał decyzję w pierwszej instancji, ulega wyłączeniu z mocy prawa, na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. od udziału w postępowaniu w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej tą decyzją” (P. Antoniuk, M. Cherka, *Wyłączenie piastuna*

funkcji ministra w postępowaniu w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 202; tak również: P. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 170; Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja)?*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 3, s. 34; W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 3, s. 137-144; K. Piszczek, P. Piszczek, *op. cit.*, s. 73).

Różnice w poglądach widać także w orzecznictwie sądowym, w którym jednak – odwrotnie niż w doktrynie – dominuje pogląd o niedopuszczalności wyłączenia organu. W wyroku z 22 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA 699/99) NSA stwierdził, że: „[...] podpisanie decyzji wydanej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez tę samą osobę, która podpisała decyzję wydaną w pierwszej instancji, nie stanowi naruszenia przepisu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., gdyż postępowanie w trybie art. 127 § 3 k.p.a. nie jest klasycznym postępowaniem dwuinstancyjnym obejmującym działanie dwóch organów niższej i wyższej instancji”. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 21 stycznia 2008 r. (sygn. akt II GSK 300/07), w którym zauważył: „W przypadku organu monokratycznego (ministra) właściwego zgodnie z wolą ustawodawcy do załatwienia danego rodzaju sprawy art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania przy rozpoznawaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Upoważnienie określonego pracownika ministerstwa (przy uwzględnieniu struktury organizacyjnej tego urzędu obejmującej zwłaszcza podział merytorycznych funkcji poszczególnych komórek) do wydawania i podpisywania w imieniu ministra decyzji oznacza, iż pracownik ten wchodzi tylko «w rolę» przypisaną ministrowi, jako oznaczonemu przez ustawodawcę organowi administracji publicznej i działa w ramach jego kompetencji” (zob. także wyrok NSA z 7 lutego 2008 r., sygn. akt II GSK 382/07). Niemniej w wyrokach z 25 stycznia 2007 r. (sygn. akt II OSK 213/06), 3 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II FSK 519/06) oraz z 20 marca 2008 r. (sygn. akt II GSK 472/07) Naczelny Sąd Administracyjny zajął odmienne stanowisko, wprost dopuszczając możliwość wyłączenia organu jednoosobowego.

Zdaniem Sejmu, zagadnienie to jednak – przy najmniej w sferze *legis latae* – nie jest sporne. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczają możliwość wyłączenia jedynie pracownika organu (art. 24 k.p.a.). Tym samym

przypisanie kompetencji organowi administracji publicznej (tutaj – dyrektorowi izby celnej) ma tę konsekwencję prawną, że w postępowaniu administracyjnym ma on zawsze pozycję organu, a nie pracownika. Rozróżniając zatem organ administracji publicznej od obsady personalnej tego organu, nie można w drodze rozumowania *per analogiam* stosować do organu art. 24 k.p.a. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości wyłączenia organu rozpatrującego sprawę w I instancji, któremu przyznano kompetencję do ponownego rozpatrzenia sprawy, nawet wtedy, gdy jest to organ jednoosobowy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że skład orzekający powinien dokonać wykładni tych przepisów, a w przypadku ustalenia, iż w orzecznictwie występują daleko idące rozbieżności, powinien wystąpić do NSA w celu ich usunięcia w trybie art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012, poz. 270).

W związku z powyższym Sejm wnosi na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.T.K. o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Z pytaniem prawnym wniesionym przez NSA wiąże się jeszcze jeden problem natury formalnej, a mianowicie sprecyzowania przedmiotu i przywołanych przez sąd wzorców kontroli.

Jeżeli idzie o przedmiot kontroli, to sąd określił go następująco: „[...] art. 188 ust. 1 i ust. 4 [...] w zakresie w jakim przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespalonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna” (pytanie prawne, *petitum*). Wskazany zakres kontroli obejmuje dwie sprawy – powierzenie rozstrzygania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy temu samemu organowi (tj. dyrektorowi izby celnej) oraz nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem Sejmu, w tej sprawie nie ma potrzeby zakresowego orzekania o zgodności ww. przepisów z Konstytucją, gdyż z art. 188 ust. 1 u.s.c. wynika, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatruje

dyrektor izby celnej, zaś z art. 188 ust. 4 u.s.c. wynika, że złożenie tego wniosku nie wstrzymuje wykonania decyzji. W istocie zatem sąd kwestionuje odrębne treści, wynikające z obu przywołanych przepisów ustawy o Służbie Celnej.

W odniesieniu do wzorców kontroli trzeba stwierdzić, że sąd widzi niezgodność art. 188 ust. 1 i art. 188 ust. 4 u.s.c. z art. 2 i z art. 78 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że o ile zarzuty wobec art. 188 ust. 1 u.s.c., koncentrujące się na braku dewolutywności, należy jednoznacznie wiązać z treścią art. 78 Konstytucji, o tyle zarzutów względem art. 188 ust. 4 u.s.c., odnoszących się wyłącznie do zasady suspensywności, już z tym przepisem powiązać się nie da. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Ustrojodawca posłużył się jednak ogólnym sformułowaniem «zaskarżenie», nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia, co pozwoliło na objęcie pojęciem «zaskarżenia» rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętych w pierwszej instancji rozstrzygnięć” (wyrok pełnego składu TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09; por. także wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05). Z tego względu art. 2 Konstytucji, przywołany we wniosku jako wzorzec kontroli art. 188 ust. 1 u.s.c., będzie dookreślał podstawowy wzorzec kontroli, tj. art. 78 Konstytucji, zaś przy kontroli art. 188 ust. 4 u.s.c. przepis ten będzie stanowił samodzielny wzorzec kontroli.

Z tego względu Sejm uznaje, że właściwy zakres kontroli konstytucyjności w tej sprawie kształtuje się następująco:

- art. 188 ust. 1 u.s.c. z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji oraz
- art. 188 ust. 4 u.s.c. z art. 2 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona w tym przepisie formuła państwa składa się nie tylko z *expressis verbis* wyrażonych w treści omawianego artykułu komponentów (*scil.* państwa: demokratycznego i sprawiedliwego), lecz także z innych, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucyjnej oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa*

prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003, s. 394 oraz W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s.9 i n.).

Podstawowymi zasadami, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, są zasady: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji oraz sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że zasady prawidłowej legislacji: „[...] obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok pełnego składu TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08; por. także wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej (określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908), lecz nie jest z nim tożsame (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47), które nie mogą stanowić jednak podstawy kontroli konstytucyjności prawa (tak: T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 206). Dopiero „uchybiecie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu” (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47-48). Z tego względu zasady techniki prawodawczej

należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Zasady przyzwoitej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Z tego względu ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (por. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze, każdy przepis przyznający prawa lub nakładający obowiązki powinien być sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Po wtóre, powinien być na tyle precyzyjny, by możliwe były jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie, winien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki (zob. wyroki TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04 oraz 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06).

Należy jednak zauważyć, że zasady prawidłowej legislacji, co incydentalnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, wymagają także adekwatności środków przyjętych w ustawie do jej deklarowanych celów. W orzecznictwie zauważono bowiem, że zasady prawidłowej legislacji: „Obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”

(wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; pogląd ten powtarzano także w późniejszych orzeczeniach TK, zob. np. wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt P 44/07 oraz wyrok pełnego składu TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08). W tym świetle Trybunał badał na przykład adekwatność kryteriów dostępności do zawodu diagnosty laboratoryjnego w stosunku do celu stworzenia tego zawodu przez ustawodawcę (wyrok TK z 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04), czy adekwatność obowiązku wezwania wierzyciela do wpłacenia określonej części opłaty stosunkowej w stosunku do celów nowelizacji ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

2. Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. Przepis ten statuuje w zdaniu 1 prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w I instancji w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym. W zdaniu 2 art. 78 Konstytucji ustrojodawca *expressis verbis* przewidział, że reguła określona w zdaniu 1 może zostać ograniczona w drodze ustawy. Oznacza to, że w kompetencji ustawodawcy leży uchwalenie ustawy, która przesądzi, iż w danej sprawie podmiotowi nie przysługuje zaskarżenie orzeczenia lub decyzji wydanego wobec niego w I instancji.

Doktryna prawa stoi na stanowisku, że: „Materialną treścią prawa do zaskarzania jest stworzenie stronom możliwości uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia. Trzeba podkreślić, że – w myśl art. 78 zd. 2 – określenie «trybu zaskarzania» należy do ustawodawcy (...) ustawodawcy pozostawiono nie tylko ukształtowanie szczegółów trybu zaskarzania (...), ale także – w płaszczyźnie ogólnej – możliwość wyboru środka zaskarzania (...) i jego skutków prawnych” (L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, Komentarz do art. 78, s. 7). W doktrynie prawa wskazuje się również, że: „Zakres przedmiotowy art. 78 obejmuje „orzeczenia i decyzje”, więc [...] wszelkie rozstrzygnięcia indywidualne, kształtujące lub określające prawa, obowiązki i status prawny stron postępowania [...] zarówno postępowanie sądowe, jak i administracyjne” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 5 – 6). Przy czym podkreśla się, że: „Prawo do zaskarzania odnosi się tylko do rozstrzygnięć

«wydanych w pierwszej instancji». Oznacza to, że art. 78 (podobnie jak 176 ust. 1) nie przewiduje konieczności ustanawiania kolejnych instancji, przed którymi możliwe byłoby zakwestionowanie rozstrzygnięcia podjętego w wyniku zaskarżenia pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6; por. także: wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04).

Zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie prawo do zaskarżania, wyrażone w art. 78 Konstytucji jest związane z pojęciem strony: a więc „[...] każdego uczestnika postępowania, w którym wydano orzeczenie lub decyzję, tzn. każdego, kto formalnie został dopuszczony do udziału w tym postępowaniu jako dotyczącym jego praw, obowiązków czy sytuacji prawnej” (por. L. Garlicki *op. cit.*, s. 4).

W art. 78 zd. 2 Konstytucji ustrojodawca dopuścił możliwość ustanawiania wyjątków, a więc również wyłączenia prawa do zaskarżania pierwszoinstancyjnych rozstrzygnięć w pewnych materiach lub w pewnych sytuacjach, zarazem jednak zastrzegł, żeby ustanawianie tych wyjątków następowało wyłącznie w drodze ustawy. Prowadzi to do wniosku, że tych odstępstw musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być konieczne w demokratycznym państwie, czyli szanować zasadę proporcjonalności (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9 – 10). W odniesieniu do tej kwestii TK zastrzegł, że: „Odstępstwo od zasady określonej w art. 78 Konstytucji «w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego»” (SK 54/04).

Konkludując, na gruncie art. 78 Konstytucji pozbawienie możliwości odwołania w postępowaniu sądowym nie oznacza automatycznie naruszenia prawa do sądu, ponieważ przepis ten przewiduje, że ustawa może statuować wyjątki od prawa do odwołania się od orzeczenia lub decyzji wydanej w I instancji. Odstępstwa te jednak muszą się mieścić w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonej m.in. zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności ograniczenia (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 6/05).

V. Analiza zgodności

1. Przedstawiony przez NSA problem konstytucyjny jest związany z wyłączeniem zasad dewolutywności i suspensywności w postępowaniu odwoławczym od decyzji w sprawie przedłużenia zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej. Rozważania na ten temat należy więc rozpocząć od uściślenia powyższych pojęć. Treścią zasady dewolutywności jest to, iż wniesienie środka odwoławczego, uruchamiające mechanizm weryfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia, powinno powodować skierowanie sprawy do rozpatrzenia przez inny organ, tj. organ wyższego stopnia (zob. wyroki NSA z: 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 84/10; 1 września 2011 r., sygn. akt I FSK 1126/10; 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 479/11; por. także wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08 oraz Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, LEX 2012). Z kolei istotą suspensywności jest wstrzymanie wykonalności zakwestionowanej decyzji czy orzeczenia (zob. G. Łaszczyca [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, LEX 2010, komentarz do art. 130, pkt 1; G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, Lex 2012; por. także wyrok NSA z 26 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 499/08). Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego zasadę dewolutywności statuuje art. 127 § 2 k.p.a., zaś zasadę suspensywności art. 130 § 2 k.p.a.

2. Istota zarzutów NSA sprowadza się do tego, że przyjęte w zakwestionowanych przepisach rozwiązanie prawne jest nieuzasadnionym odstępianiem od zasad dewolutywności i suspensywności. Z tego względu Sejm jest zmuszony do wykazania, że analizowane rozwiązanie nie jest arbitralne, lecz stanowi wynik świadomej refleksji ustawodawcy. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinna być zatem krótka charakterystyka podstawowych zadań Służby Celnej oraz specyfiki pracy w tej formacji mundurowej. Zgodnie z omawianą ustawą, Służba Celna jest powołana do realizacji polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywania innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności: wykonywaniem czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; wymiarem i poborem należności celnych oraz niektórych podatków; rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem

przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Polski lub wyprowadzania z niego niektórych towarów; wykonywaniem kontroli w zakresie określonym prawem oraz wykonywaniem zadań wynikających z przepisów Unii Europejskiej (art. 2 u.s.c.).

Służba Celna ma organizację terenową – jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej są: komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra; izby celne oraz urzędy celne wraz z podległymi im oddziałami celnymi (art. 22 u.s.c.). Organami Służby Celnej są: minister właściwy do spraw finansów publicznych; Szef Służby Celnej; dyrektorzy izb celnych; naczelnicy urzędów celnych (art. 9 ust. 1 u.s.c.). Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy celnych jest Szef Służby Celnej (art. 10 ust. 4 u.s.c.).

W związku z tym, że zadania Służby Celnej mają znaczenie nie tylko dla systemu krajowego, lecz także wspólnotowego, istnieje szereg obostrzeń prawnych związanych z pracą w charakterze funkcjonariusza Służby Celnej. Wśród tych obostrzeń należy przede wszystkim wymienić to, że:

- funkcjonariuszem Służby Celnej może zostać osoba, która: jest obywatelem polskim; korzysta z pełni praw publicznych; nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe; ma co najmniej średnie wykształcenie; ma nieposzlakowaną opinię; ma stan zdrowia pozwalający na pełnienie służby na określonym stanowisku (art. 76 u.s.c.). Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania, na podstawie zgłoszenia się do służby (art. 78 ust. 1 u.s.c.);
- funkcjonariusze Służby Celnej nie mogą uczestniczyć w strajku, a także w działalności zakłócającej normalną pracę urzędu (art. 124 pkt 2 u.s.c.);
- funkcjonariusz Służby Celnej nie może manifestować swoich poglądów politycznych ani należeć do partii politycznych (art. 124 pkt 3 w związku z art. 125 pkt 1 u.s.c.);
- funkcjonariusz Służby Celnej ma ograniczone możliwości prowadzenia działalności gospodarczej oraz członkostwa w zarządach, radach nadzorczych czy komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego, spółdzielni mieszkaniowych, fundacji prowadzących działalność gospodarczą (art. 125 pkt 1-8 u.s.c.). Należy też dodać, że wszelkie dodatkowe zajęcia zarobkowe

funkcjonariusz może podjąć jedynie za zgodą kierownika urzędu (art. 128 ust. 1 u.s.c.);

– funkcjonariusz Służby Celnej podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za: niedopełnienie obowiązków służbowych lub wynikających ze złożonego ślubowania oraz przepisów prawa; przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa; odmowę wykonania lub niewykonanie polecenia, z zastrzeżeniem przypadków wskazanych w art. 127 ust. 2 i 3 u.s.c.; zaniechanie czynności służbowej albo wykonanie jej w sposób niedbały lub nieprawidłowy; wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę służbie, funkcjonariuszowi lub innej osobie; nadużycie zajmowanego stanowiska dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; nieusprawiedliwione niestawienie się lub opuszczenie miejsca pełnienia służby; wprowadzenie się w stan ograniczający zdolność wykonywania zadania służbowego albo uniemożliwiający jego wykonanie; utratę służbowej broni palnej; umyślne naruszenie dóbr osobistych innego funkcjonariusza w czasie pełnienia służby (art. 166 u.s.c.);

– funkcjonariusz Służby Celnej musi wykonywać polecenia przełożonych (art. 127 ust. 1 u.s.c.), podlega okresowej ocenie (art. 129 ust. 1 u.s.c.) oraz może być kierowany z urzędu na badania lekarskie lub szkolenia (art. 130 ust. 1 u.s.c.);

– stosunek służby funkcjonariuszy celnych cechuje daleko idąca dyspozycyjność w odniesieniu do miejsca wykonywania służby, jak i zajmowanego stanowiska. Przede wszystkim, jeżeli wymagają tego potrzeby Służby Celnej, funkcjonariusza można przenieść na takie samo lub równorzędne stanowisko do innej jednostki organizacyjnej w tej samej lub innej miejscowości (art. 86 ust. 2 u.s.c.). W przypadkach, gdy wymagają tego potrzeby Służby Celnej, funkcjonariuszowi można powierzyć pełnienie obowiązków służbowych na innym stanowisku na okres do 6 miesięcy, zgodnie z jego kwalifikacjami (w szczególnie uzasadnionych przypadkach powierzenie obowiązków może zostać przedłużone do 12 miesięcy – art. 86 ust. 1 u.s.c.). Równocześnie funkcjonariusza można, za jego pisemną zgodą, oddelegować do wykonywania pracy poza Służbą Celną (art. 87 ust. 1 u.s.c.).

3. Na tle przedstawionej specyfiki stosunku prawnego niepracowniczego zatrudnienia w Służbie Celnej trzeba analizować przepisy regulujące przypadki, w których funkcjonariusza zawiesza się w czynnościach służbowych.

Na wstępie wypada wskazać na konieczność zawieszenia funkcjonariusza w niektórych przypadkach oraz nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zabieg taki jest podyktowany troską ustawodawcy o dobro publiczne i interes prywatny, które są immanentnie związane z zadaniami wykonywanymi przez Służbę Celną. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wszczęcie postępowania przeciwko funkcjonariuszowi o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub o umyślne przestępstwo skarbowe stawia pod znakiem zapytania nie tylko jego nieposzlakowaną opinię (o której mowa w art. 76 pkt 5 u.s.c.), lecz także zdolność do wykonywania zadań służbowych związanych często z określaniem praw i obowiązków podmiotów prawa, np. nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia i wykroczenia skarbowe, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia i Kodeksie karnym skarbowym (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.s.c.).

Z przedstawionych względów w ustawie o Służbie Celnej wprowadzono instytucję zawieszenia funkcjonariusza w obowiązkach służbowych, rozróżniając dwa rodzaje zawieszenia: obligatoryjne oraz fakultatywne. To pierwsze jest ograniczone czasowo do 3 miesięcy i występuje tylko w przypadku wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi: postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania karnego skarbowego w sprawie o umyślne przestępstwo skarbowe (art. 103 ust. 1 u.s.c.). Z kolei to drugie jest także ograniczone do 3 miesięcy i dotyczy przypadków, w których wszczęto przeciwko funkcjonariuszowi: postępowanie karne w sprawie o przestępstwo nieumyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie karne skarbowe w sprawie o nieumyślne przestępstwo skarbowe lub postępowanie dyscyplinarne. Należy jednak podkreślić, że fakultatywne zawieszenie postępowania jest możliwe tylko wtedy, gdy jest celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby (art. 103 ust. 2 u.s.c.).

Artykuł 103 ust. 3 u.s.c. przewiduje również, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych można przedłużyć do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego”. Redakcja przepisu wskazuje, że zasadą w przypadku

zawieszenia – tak obligatoryjnego, jak i fakultatywnego – jest nieprzedłużanie okresu zawieszenia. Możliwość przedłużenia okresu zawieszenia do czasu zakończenia postępowania karnego otwiera się dopiero wówczas, gdy wystąpi przypadek szczególnie to uzasadniający. Nie ulega zatem wątpliwości, że decyzja w tym zakresie musi zostać należycie uzasadniona, a *conditio sine qua non* jej prawidłowości jest wykazanie istnienia w danej sprawie szczególnie uzasadnionego przypadku.

Już same powyższe rozwiązania wprowadzają istotne gwarancję dla funkcjonariuszy, gdyż mogą oni być zawieszeni tylko czasowo i wyłącznie w przypadkach uzasadnionych. Należy jednak zauważyć, że ustawa o Służbie Celnej wprowadza także inne gwarancje związane z zawieszeniem dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Trzeba tu zwrócić uwagę w szczególności na treść art. 103 ust. 4 u.s.c., zgodnie z którym okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych wlicza się do okresu pełnienia służby, od którego zależą uprawnienia funkcjonariusza. Równocześnie ustawodawca przesądził, że okres zawieszenia obligatoryjnego jest wliczany do okresu pełnienia służby wtedy, gdy w postępowaniu karnym lub postępowaniu karnym skarbowym funkcjonariusz został uniewinniony albo postępowanie zostało umorzone ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 lub 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), a także w przypadku uchylecia prawomocnego wyroku skazującego.

Wreszcie wypada wspomnieć, że przepisy przyznają funkcjonariuszowi, którego zawieszono w czynnościach służbowych, prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 188 ust. 1 u.s.c.), a także prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydanej w wyniku odwołania (art. 188 ust. 6 u.s.c.).

3. Zarzut nieuzasadnionego naruszenia zasady dewolutywności przez art. 188 ust. 1 u.s.c. NSA wiąże z art. 78 Konstytucji, nakazującym aby każda ze stron postępowania administracyjnego miała prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Tym samym niezbędna dla dokonania oceny zgodności z Konstytucją przedstawionych rozwiązań jest analiza charakteru prawnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który składa funkcjonariusz do

dyrektora izby celnej. Zgodnie z art. 188 ust. 1 u.s.c. „W przypadku wydania decyzji o [...] zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Do postępowań w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, w myśl art. 188 ust. 5 u.s.c., stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten odsyła przede wszystkim do rozdziału 10 k.p.a. „Odwołania”, zgodnie bowiem z art. 127 § 3 k.p.a. do wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Należy jednak mieć na uwadze, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie stosuje się tych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących odwołań i postępowania odwoławczego, które są związane z przekazaniem sprawy do wyższej instancji (zob. np. A. Wróbel, *op. cit.*, komentarz do art. 127, pkt 4; por. także wyrok NSA z 5 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 940/05). Przepisami tymi są: art. 129 § 1 (ustalający pośredni tryb wnoszenia odwołania), art. 132 (wyznaczający granice dopuszczalności samokontroli organu pierwszej instancji), art. 133 (określający obowiązek organu pierwszej instancji przesłania odwołania), art. 136 *in fine* (umożliwiający zlecenie przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego organowi, który wydał decyzję), art. 138 § 2 (dopuszczający wśród decyzji organu odwoławczego decyzję kasacyjną o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji) k.p.a. (por. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07).

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy składa się do organu, który wydał decyzję w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie (art. 129 ust. 1-2 k.p.a.). Organ, do którego złożono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, może: utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję; uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo umorzyć postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 k.p.a.).

Nie ulega zatem wątpliwości, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w tym również ten składany na podstawie art. 188 ust. 1 w związku z art. 188 ust. 5 i w związku z art. 127 § 3 k.p.a., powoduje, iż organ jest ponownie zobowiązany do rozpatrzenia sprawy wnioskodawcy. Tym samym wniosek o ponowne rozpoznanie

sprawy stanowi zwykły środek zaskarżenia, różniący się od odwołania jedynie brakiem cechy dewolutywności (zob. uchwała 7 sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA z 9 grudnia 1996 r., sygn. akt OPS 4/96; uchwała 7 sędziów Izby Gospodarczej NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 2/06; uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 13 lutego 1996 r., sygn. akt III AZP 23/95; wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 2174/05).

Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowana jest teza, że: „[...] z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; por. także wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Równocześnie w dotychczasowej judykaturze sądu konstytucyjnego potwierdzono wyraźnie, że: „[...] wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej w pierwszej instancji decyzją naczelnego organu administracji publicznej lub decyzją samorządowego kolegium odwoławczego w sprawach należących do zakresu zadań własnych gmin jest w istocie funkcjonalnie równoważny odwołaniu” (wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Tym samym: „[...] brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu” (wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11). Pogląd ten jest konsekwencją wcześniej wyrażanej przez Trybunał tezy, że z dwóch elementów utożsamianych z istotą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, większe znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostki ma dwukrotne rozpatrzenie sprawy, a nie to, czy dokonują tego dwa różne organy. (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07).

W świetle powyższych ustaleń nie budzi wątpliwości dopuszczalność i zgodność z Konstytucją stosowania w postępowaniach administracyjnych dwóch alternatywnych modeli odwoławczych: dewolutywnego lub niedewolutywnego. Samo więc spostrzeżenie, że w danym postępowaniu ustawodawca wprowadził model niedewolutywny nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem jego niekonstytucyjności.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt analizowanej sprawy, można stwierdzić, że:

— zakwestionowana norma ogranicza prawo do zaskarżania, jednakże nie niweczy jego istoty, gdyż dyrektor izby celnej na skutek wniesienia odwołania jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy (art. 188 ust. 1 u.s.c.);

— ograniczenie zostało dokonane ustawą;

— funkcjonariuszowi Służby Celnej ustawodawca zagwarantował prawo do zaskarżenia decyzji dyrektora izby celnej do sądu w rozumieniu konstytucyjnym (art. 188 ust. 6 u.s.c.);

— nie jest sporne także *ratio* powyższych przepisów. Rozpoznawanie sprawy powierzono dyrektorowi izby celnej, gdyż jest on odpowiedzialny za działalność izby celnej, stanowiącej podstawową jednostkę Służby Celnej. Z art. 19 ust. 1 u.s.c. wynika bowiem, że dyrektor izby celnej: sprawuje nadzór nad działalnością naczelników urzędów celnych, realizuje politykę kadrową i w izbach celnych i urzędach celnych, wykonuje kontrole celne oraz rozpoznaje, wykrywa, zapobiega i zwalcza przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, a także ściga ich sprawców w zakresie ustalonym w przepisach prawa. Tym samym powierzenie dyrektorowi izby celnej kompetencji do ponownego rozpatrywania sprawy jest zdeterminowane nie tylko merytorycznym przygotowaniem tego organu, lecz także zakresem jego ustawowej odpowiedzialności. Powyższe cele, uzasadniające powierzenie dyrektorowi izby celnej rozpatrywania wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy, znajdują akceptację w doktrynie prawa, w której wskazywano, że wyłączenie dewolutywności uzasadnia usytuowanie ustrojowe organu orzekającego. Jako inne, równie ważne przesłanki wskazujące na konieczność wyłączenia dewolutywności identyfikowano także: ochronę samodzielności i niezależności organów, politykę kumulacji rozstrzygnięcia w określonych typach spraw (we wszystkich instancjach) w gestii jednego tylko organu, wysokospecjalistyczny charakter postępowań prowadzonych przez niektóre organy, uczestnictwo w europejskich sieciach organów (zob. P. Dąbrowski, *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 616 i n.; Z. Kmiecik, *Odwołania...*; J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania*

Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 228; por. także wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Na gruncie niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że – o czym pisano wyżej – przesłanki te są aktualne w przypadku dyrektora izby celnej (por. także wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11).

Konkludując, art. 188 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej jest **zgodny** z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Ocenę zgodności art. 188 ust. 4 u.s.c. z art. 2 Konstytucji, trzeba poprzedzić konstatacją, że przedmiotem teoretycznoprawnej refleksji w doktrynie prawa były również przyczyny, dla których ustawodawca decyduje się na wyłączenie zasady suspensywności. Za przypadki uzasadniające jej wyłączenie w piśmiennictwie prawniczym oraz orzecznictwie sądowym uznawano ochronę ważnego interesu publicznego lub prywatnego (zob. szczegółowe rozważania na ten temat na gruncie różnych dziedzin prawa administracyjnego: wyrok NSA z 12 kwietnia 2006 r. sygn. akt FSK 2365/04 oraz uchwała 7 sędziów Izby Finansowej z 8 października 2007 r., sygn. akt I FPS 4/07; por. także wyroki WSA w: Warszawie z 5 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 537/10 oraz Kielcach z 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21 marca 2005 r., sygn. akt XVII Ama 16/04), w szczególności zaś dążenie do przeciwdziałania wykorzystywaniu instytucji odwołania (zażalenia, zaskarżenia) do przewlekania postępowań i w konsekwencji opóźniania egzekwowalności decyzji (por. G. Łaszczyca [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 143, pkt 1).

Z tego punktu widzenia *ratio* art. 188 ust. 4 u.s.c. jest oczywiste, bowiem chodzi tu przede wszystkim o to, że samo zawieszenie funkcjonariusza nie wystarcza, konieczne jest jeszcze natychmiastowe wykonanie tej decyzji. Nie ulega więc wątpliwości, że funkcjonariusz Służby Celnej może do czasu zakończenia postępowania odwoławczego – w przypadku nie nadania decyzji w sprawie zawieszenia rygoru natychmiastowej wykonalności – narazić nie tylko interes Skarbu Państwa, lecz także ważne interesy prywatne wielu osób. Należy bowiem pamiętać, że w celu realizacji zadań Służby Celnej jej funkcjonariusze mają między innymi prawo:

- stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób niepodporządkowujących się ich poleceniom wydanym na podstawie przepisów prawa (art. 66-69 u.s.c.);
- zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania pomieszczeń, bagażu, ładunku, środków transportu i statków (art. 72 ust. 1 pkt 1 u.s.c.);
- zatrzymywania niektórych osób i przedmiotów (art. 72 ust. 1 pkt 3 u.s.c.);
- nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia i skarbowe (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.s.c.).

Bezspornie więc nadanie decyzji o zawieszeniu charakteru niesuspensywnego jest podyktowane troską ustawodawcy o dobro publiczne i interes prywatny, które immanentnie są związane z zadaniami wykonywanymi przez Służbę Celną. Powyższe ustalenie wyklucza zatem tezę sądu, że norma prawna wprowadzona w art. 188 ust. 4 u.s.c. ma charakter arbitralny i nieuzasadniony. Wręcz przeciwnie znajduje ona uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konkludując, art. 188 ust. 4 u.s.c. jest **zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz