



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 14 września 2009 r.

Sygn. akt SK 15/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpi. dnia	14.09.2009
L.dz.	L.zal.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych z: 27 listopada 2008 r. oraz 21 stycznia 2009 r., rozpatrywanych pod wspólną sygnaturą SK 15/09, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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) **są zgodne** z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 32 ust. 1, 3-6 wyżej powołanej ustawy z art. 32 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W wypadku nieuwzględnienia wniosku w przedmiocie umorzenia postępowania wnoszę o stwierdzenie, że art. 32 ust. 1 i 3-6 tej ustawy **są zgodne** z art. 32 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie w sprawie wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej, jeżeli akt normatywny w zakresie zakwestionowanym przez wnioskodawcę utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisy stanowiące przedmiot zaskarżenia – art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy 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; dalej ustawa) – zostały z dniem 5 października 2007 r. uchylone na mocy ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych (Dz. U. Nr 171, poz. 1207). Okoliczność ta stanowi bezwzględną przyczynę do umorzenia postępowania w sprawie.

Osoby występujące ze skargami konstytucyjnymi (z uwagi na tożsamość przedmiotową skarg określone dalej jako skarżąca) podnoszą, że w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten stanowi, że pomimo utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego Trybunał wydaje orzeczenie, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Uzasadniając spełnienie tego warunku skarżąca wskazuje, że w następstwie obowiązywania kwestionowanych przepisów wystąpiła „[...] konieczność odejścia ze Służby Celnej wielu osób [...]. Osoby te w wielu przypadkach nie mogły, m.in. ze względu na wiek i specjalizację, znaleźć pracy w innym zawodzie i zostały, wskutek obowiązywania ustawy konsolidacyjnej, pozbawione możliwości wykonywania pracy”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały sformułowane przesłanki, których spełnienie warunkuje merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w sytuacji utraty mocy obowiązującej kontrolowanego przepisu (por. wyroki TK z: 21

maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00). Trybunał przyjmuje, że:

- 1) przepis będący przedmiotem oceny powinien zawierać treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- 2) nie istnieje alternatywny instrument prawny, poza uznaniem przepisu za niekonstytucyjny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- 3) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Trybunał podkreśla przy tym, że: „Uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 [ustawy o Trybunale Konstytucyjnym] nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia” (wyrok w sprawie SK 15/00). Oznacza to, że również w przypadku uznania, że spełniona została przesłanka wskazana w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (rozstrzygnięcie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw), Trybunał po merytorycznym rozpoznaniu skargi może stwierdzić zgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją.

Na tle stanu faktycznego przedstawionego w skardze należy uznać, że przesłanki warunkujące wydanie orzeczenia w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zostały spełnione. Skarżąca jest byłym funkcjonariuszem Służby Celnej, zwolnionym ze służby w związku z odmową przyjęcia propozycji przeniesienia do pełnienia służby w innej miejscowości. Zwolnienie ze służby, tj. utrata zatrudnienia przez skarżącą, oddziałuje niewątpliwie w bezpośredni sposób na sferę przysługujących jej konstytucyjnych wolności i praw. Ponadto skarżąca nie dysponuje innymi środkami prawnymi, przy pomocy których mogłaby dochodzić przywrócenia ewentualnego naruszenia konstytucyjnych wolności i praw – wyczerpany został tok postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. W przypadku uwzględnienia przez Trybunał zarzutów podniesionych w skardze i stwierdzeniu niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę przeniesienia, skarżącej (oraz innym osobom zwolnionym ze Służby Celnej w tym samym trybie) przysługiwałaby możliwość wszczęcia postępowania w sprawie uchylecia aktów prawnych, wydanych na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Stan ten w oczywisty sposób

nie pozostaje obojętny w kontekście restytucji konstytucyjnych wolności i praw skarżącej. W związku z powyższym skarga spełnia przesłanki warunkujące możliwość rozpoznania na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

II. Przedmiot kontroli

Przedmiot kontroli stanowią art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy, w brzmieniu:

- „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”.

Przedmiotowa ustawa miała na celu reorganizację aparatu skarbowego.

W wymiarze kompetencyjnym ustawa zniosła dotychczasową właściwość służb podatkowych w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług w imporcie towarów, przekazując te sprawy do właściwości organów celnych. W wymiarze organizacyjnym m.in. dostosowywała strukturę i właściwość aparatu skarbowego – w szczególności Służby Celnej – do regulacji obowiązujących w państwach Unii Europejskiej. Zmiany uwzględniały również konieczność zwiększenia alokacji funkcjonariuszy i pracowników celnych w jednostkach obejmujących właściwością wschodnią granicę Polski, co związane było ze zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do UE. Przekształcenia organizacyjne aparatu celnego, wprowadzone na poziomie rozporządzeń, przewidywały też zniesienie niektórych urzędów celnych.

Realizacja zmian organizacyjnych i kompetencyjnych przewidzianych przez ustawę wymagała przeniesienia niektórych funkcjonariuszy celnych do pełnienia służby w innych urzędach celnych, mających siedzibę w innych miejscowościach. Przesłanki i tryb przeniesienia został uregulowany w art. 32 ustawy, który wprowadził w tym zakresie regulację szczególną w stosunku do ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.).

Tryb przenoszenia funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej przewidziany w art. 32 ustawy miał charakter regulacji epizodycznej, z góry ograniczonym okresem obowiązywania. Zgodnie z ust. 1 tegoż artykułu, propozycja przeniesienia do służby w innej jednostce organizacyjnej mogła zostać skierowana do funkcjonariusza w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy (tj. od dnia 6 sierpnia 2003 r. do dnia 5 listopada 2003 r.). Funkcjonariusz, w terminie 10 dni od dnia przyjęcia propozycji przeniesienia, zobowiązany był do złożenia oświadczenia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji przeniesienia. Odmowa przyjęcia propozycji stanowiła podstawę zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby.

III. Zasada równości wobec prawa

1. Zarzuty skarżące

Pierwszy z zarzutów dotyczy naruszenia konstytucyjnej zasady równości przez regulacje zawarte w art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy. Zdaniem skarżącej, wprowadzona regulacja i wydane na jej podstawie decyzje o zwolnieniu

funkcjonariuszy ze służby spowodowały nierówne („gorsze”) traktowanie funkcjonariuszy celnych, którzy byli zwalniani ze służby w oparciu o art. 32 ustawy oraz innych (pozostałych) funkcjonariuszy, w przypadku których tryb zwolnienia ze służby następował na podstawie przepisów ustawy o Służbie Celnej. Nierówność miała polegać na tym, że w przypadku przeniesienia w trybie ustawy o Służbie Celnej funkcjonariuszowi podlegającemu przeniesieniu przysługiwały świadczenia, o których mowa w art. 18 ust. 3 i art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej, natomiast w przypadku przeniesienia w trybie zakwestionowanej ustawy uprawnienia takie nie przysługiwały. Jak wskazuje skarżąca, zasada równości wymaga równego traktowania podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną. W analizowanym przypadku cechą relewantną stanowi fakt „wykonywania obowiązków funkcjonariusza celnego na równi z innymi osobami zatrudnionymi w takim samym charakterze i na takich samych stanowiskach”.

2. Wzorzec konstytucyjny

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że: „[...] wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, wówczas dochodzi do odstępstwa od zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że odstępianie od równego traktowania podmiotów odznaczających się wspólną cechą relewantną bez naruszenia konstytucyjnych zasad, w tym zwłaszcza zasady równości, może „[...] nastąpić tylko wyjątkowo i gdy znajduje przekonujące uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach” (orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95). Oznacza to, że zróżnicowanie regulacji prawnej w odniesieniu do pewnej, wyodrębnionej grupy adresatów, nawet jeśli podmioty te odznaczają się wspólną cechą relewantną, nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98;

9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04). Najważniejszego znaczenia nabiera w tym kontekście ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje pewna swoboda przy określeniu cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna, wprowadzająca określone zróżnicowanie. Trybunał wskazuje, że: „Im słabsza bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa, czy innej konstytucyjnej wartości «towarzyszącej» dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, i tym większa winna być gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych” (wyrok w sprawie SK 14/04).

3. Analiza zgodności

Zgodnie z dominującą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność powoływania art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej podlega daleko idącym ograniczeniom (por. m.in. postanowienia TK z: 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 2/05). Jak wskazuje w tych orzeczeniach Trybunał, art. 32 Konstytucji nie stanowi samoistnego źródła praw podmiotowych mających charakter konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Zgodnie natomiast z art. 79 Konstytucji, wzorcem kontroli w sprawach ze skargi konstytucyjnej mogą być tylko konkretnie wyrażone w Konstytucji prawa i wolności jednostki, mające walor praw podmiotowych. Stąd też wskazane orzecznictwo przyjmuje, że w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji może zostać przywołany jako wzorzec kontroli tylko w związku z naruszeniem konkretnej wolności bądź prawa konstytucyjnego przysługującego jednostce. Równocześnie nie można pomijać, że w orzecznictwie Trybunału równolegle wyrażane jest stanowisko, zgodnie z którym art. 32 Konstytucji może być powoływany jako samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z: 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06). Stanowisko takie nie jest jednak dominujące w orzecznictwie Trybunału.

Mając świadomość występującej rozbieżności, na tle niniejsze sprawy należy przychylić się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku w sprawie SK 10/01, zgodnie z którym art. 32 Konstytucji nie może być przywołany jako samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Jako że skarżąca wskazała w skardze art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, należy przyjąć, że zachodzi konieczność **umorzenia postępowania** w zakresie kontroli zgodności art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy z art. 32 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Gdyby jednak Trybunał nie podzielił stanowiska co do konieczności umorzenia postępowania w powyższym zakresie, należy uznać, że art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy są zgodne z art. 32 Konstytucji. Zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji skarżąca uzasadnia tym, że w okresie obowiązywania art. 32 ustawy doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej ze względu na zasady zwolnienia ze służby. Pierwszą grupę stanowili funkcjonariusze, których przeniesienie następowało w trybie określonym w ustawie o Służbie Celnej, natomiast drugą – funkcjonariusze, których przeniesienie następowało w trybie określonym w ustawie stanowiącej przedmiot skargi. Podział ten, jak wskazuje skarżąca, miał charakter rozłączny, bowiem w stosunku do funkcjonariuszy objętych przepisami ustawy nie znajdowały zastosowanie przepisy ustawy o Służbie Celnej.

Stanowisko wyrażone przez skarżącą nie znajduje uzasadnienia. Stanowiący podstawę skargi art. 32 ustawy miał wprawdzie charakter przepisu o ograniczonym okresie obowiązywania, ale równocześnie znajdował zastosowanie do wszystkich osób, które w tym czasie zatrudnione były w Służbie Celnej (pracownicy i funkcjonariusze celni zatrudnieni w urzędach kontroli skarbowej, izbach skarbowych, urzędach skarbowych, izbach celnych i urzędach celnych – art. 32 ust. 1 zd. 1 *in principio* ustawy). Oznacza to, że wbrew twierdzeniom skarżącej, ustawodawca nie ograniczył kręgu funkcjonariuszy Służby Celnej objętych dyspozycją art. 32 ustawy. Natomiast okoliczność, że w oparciu o ten przepis zostały wydane decyzje tylko w stosunku do niektórych, a nie wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, nie stanowi naruszenia zasady równości. Przyjmując argumentację skarżącej należałoby uznać, że nie jest możliwa sytuacja, w której wydawane są indywidualne decyzje administracyjne zmieniające sytuację prawną funkcjonariuszy, jeśli decyzje te – identyczne w treści – nie zostaną wydane w stosunku do wszystkich osób pełniących Służbę Celną. Wydanie decyzji wobec niektórych tylko

funkcjonariuszy zawsze bowiem będzie powodować zróżnicowanie sytuacji prawnej, z jednej strony osób będących adresatami danej decyzji, a drugiej strony osób, wobec których decyzja taka nie została wydana. Prezentowane rozumienie zasady równości, odbiegające w zasadniczy sposób od interpretacji przyjmowanej w orzecznictwie Trybunału, jak i w literaturze przedmiotu, nie może zostać uznane za trafne.

Nie jest również zasadne twierdzenie skarżącej, że ustawa wprowadziła „znaczące” różnice w zakresie regulacji dotyczącej przenoszenia funkcjonariuszy celnych. Skarżąca zauważa, że w związku z przeniesieniem funkcjonariusza do służby w innej miejscowości w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej („Funkcjonariusza celnego można, gdy wymagają tego ważne względy służbowe, przenieść na takie samo lub równorzędne stanowisko do innego urzędu, w tej samej lub innej miejscowości”), przenoszonemu funkcjonariuszowi przysługują uprawnienia określone w art. 18 ust. 3 oraz art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z tymi przepisami, w przypadku przeniesienia do służby w miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, funkcjonariuszowi należy zapewnić odpowiednie warunki mieszkaniowe, jak również zwrot kosztów przeniesienia. W każdym przypadku, gdy z przeniesieniem łączy się zmiana miejsca zamieszkania, funkcjonariuszowi przysługuje również jednorazowe świadczenie pieniężne na zagospodarowanie w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. Skarżąca wskazuje, że uprawnienia te nie przysługiwały funkcjonariuszom, których przeniesienie następowało w oparciu o art. 32 ustawy. Prowadziło to, w ocenie skarżącej, do nierównego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji i wykonujących takie same czynności i zadania.

Z uwagi na przedmiot regulacji zawartej w ustawie stanowiącej podstawę skargi, należy stwierdzić, że art. 32 ustawy stanowił *lex specialis* w stosunku do art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Oznacza to, że w zakresie, w jakim art. 32 ustawy odmiennie, w porównaniu z art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, regulował kwestie związane z przeniesieniem, przepisy tego artykułu wyłączały stosowanie przepisów ustawy o Służbie Celnej. Odmienność regulacji zawartej w art. 32 ustawy wyrażała się w tym, że przepisy te nie wymagały spełnienia przesłanki „ważnych względów służbowych”, warunkujących możliwość przeniesienia, jak również nie zastrzegały obowiązku przeniesienia „na takie samo lub równorzędne stanowisko” oraz zapewnienia uposażenia nie niższego od dotychczas otrzymywanego. Artykuł

32 ustawy nie miał jednak charakteru regulacji zupełnej w tym względzie, że nie normował całości spraw związanych z przeniesieniem. Na tym tle wyłania się wątpliwość, czy w zakresie, w jakim art. 32 nie regulował skutków przeniesienia, należało stosować właściwe przepisy ustawy o Służbie Celnej.

Charakter ustawy o Służbie Celnej jako aktu całościowo normującego zagadnienia służby funkcjonariuszy celnych, z drugiej zaś strony brak w art. 32 ustawy wyłączenia stosowania przepisów ustawy o Służbie Celnej nakazuje przyjąć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. do przeniesienia następującego w trybie art. 32 ustawy znajdowały zastosowanie przepisy ustawy o Służbie Celnej. Taką wykładnię przyjmowały również organy administracji celnej właściwe w sprawach przenoszenia funkcjonariuszy. I tak, organy te przyjmowały, że w przypadku odmowy przyjęcia propozycji przeniesienia, zwolnienie ze służby następowało w trybie ustawy o Służbie Celnej (co dotyczyło zwłaszcza okresu wypowiedzenia). Podobnie uznawano, że w przypadku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji przeniesienia złożonej w trybie art. 32 ustawy, funkcjonariuszowi przysługiwały stosowne świadczenia określone w ustawie o Służbie Celnej. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 listopada 2003 r. Minister Finansów, jako organ sprawujący nadzór nad Służbą Celną wskazał, że: „Jeżeli chodzi o kwestię świadczeń związanych z przeniesieniem to bezspornie należy znać, że w ustawie o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych (...), brak jest bezpośredniej podstawy do wyłączenia stosowania przepisów ustawy o Służbie Celnej, zwłaszcza w zakresie przewidzianych w niej uprawnień funkcjonariuszy celnej. [...] Mając powyższe na uwadze Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że świadczenia, o których mowa w rozdziale 5 ustawy o Służbie Celnej, przysługują każdemu funkcjonariuszowi celnemu przenoszonemu do pełnia służby w innej miejscowości, zarówno w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, jak i na podstawie art. 32 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych” (pismo Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 2004 r., sygn. akt OC-KS-118-754/03/13467).

Wśród argumentów związanych z naruszeniem art. 32 Konstytucji skarżąca wywodzi ponadto, że wadliwość art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy związana jest z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych. Skarżąca łączy naruszenie tej zasady „z założeniem przez przepisy ustawy [...] nierównego traktowania funkcjonariuszy celnych”. Z uzasadnienia skargi wynika, że prawo do równego traktowania

(funkcjonariuszy Służby Celnej) zaliczyć należy do kategorii praw nabytych przysługujących funkcjonariuszom tej służby. W konsekwencji naruszenie zasady równości prowadzi do równoczesnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Odnosząc się do powyższej argumentacji trzeba wskazać, że prawo do równego traktowania oraz ochrona praw nabytych stanowią dwie odrębne sfery konstytucyjnego statusu jednostki. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, że określona regulacja może równocześnie, w sposób niezależny, prowadzić do naruszenia zasady równości oraz zasady ochrony praw nabytych. W związku z tym bezpodstawne jest twierdzenie skarżącej, zgodnie z którym naruszenie zasady równości oznacza automatycznie naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Taka relacja nie występuje też na tle analizowanego przepisu. Na tle sformułowanego zarzutu nie można także pomijać, że art. 2 Konstytucji, podobnie jak art. 32 Konstytucji, nie mogą być przywoływane jako samodzielne wzorce kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Tymczasem, z treści uzasadnienia wynika, że wzorcem konstytucyjnym przywołanym przez skarżącą w związku z zarzutem naruszenia art. 2 Konstytucji jest art. 32 Konstytucji.

W świetle powyższego należy uznać, że art. 32 ustawy nie doprowadził do zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie świadczeń przysługujących z tytułu przeniesienia do służby w innej miejscowości. Funkcjonariuszom przenoszonym na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. przysługiwały bowiem takie same uprawnienia, jak funkcjonariuszom przenoszonym w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. W związku z powyższym, podniesione przez skarżącą zarzuty dotyczące naruszenia art. 32 Konstytucji nie są zasadne.

IV. Zasada wolności wyboru miejsca pracy

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem skargi, naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża się w tym, że propozycje przeniesienia złożone funkcjonariuszom celnym uniemożliwiały swobodny wybór przez funkcjonariuszy miejsca pracy i stawiały ich przed koniecznością podjęcia decyzji o dalszym miejscu życia i pracy w terminie 10 dni od otrzymania propozycji przeniesienia. Pozbawienia wolności wyboru miejsca pracy przejawia się, w ocenie skarżącej, w postawieniu funkcjonariuszom „ultimatum,

że albo przyjmą propozycję przeniesienia do pracy na wschodniej granicy, albo zostaną zwolnieni ze służby”.

2. Wzorzec konstytucyjny

Artykuł 65 ust. 1 Konstytucji statuuje wolność wykonywania zawodu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje: możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). Trybunał Konstytucyjny zalicza wolność wykonywania zawodu do jednego z fundamentalnych praw człowieka, które służy nie tylko szczęściu i samorealizacji jednostki, ale pełni ponadto wiele ważnych funkcji społecznych, stanowiąc jeden z fundamentów rozwoju gospodarczego kraju i umożliwiając jednostce podejmowanie aktywności użytecznej społecznie (wyroki TK z: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06).

Wolność wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to dopuszczalność poddania tej wolności reglamentacji prawnej, w szczególności jeśli chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod jego wykonywania, a także określenie relacji wobec państwa, czy samorządu zawodowego (wyrok TK z 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00). Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje uregulowanie sytuacji prawnej osób wykonujących dany zawód, co obejmuje m.in. wprowadzenie obowiązku uzyskania odpowiednich licencji potwierdzających kwalifikacje do wykonywania zawodu. Jednocześnie ograniczenia wolności wykonywania zawodu dopuszczalne są tylko przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, a więc stosownie do ogólnych zasad wyznaczonych w Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał poddawał analizie w pierwszym rzędzie wolność wyboru rodzaju pracy, co dotyczy zwłaszcza możliwości podjęcia i wykonywania przez jednostkę pracy w zawodach, które podlegają szczególnej regulacji prawnej (wolne zawody). Zagadnienie swobody wyboru miejsca wykonywania pracy nie stanowiło dotąd przedmiotu odrębnej analizy w orzecznictwie Trybunału. Podobnie, aspekt przestrzenny wolności pracy nie był rozpatrywany szerzej w literaturze, w której swoboda wyboru miejsca pracy – wraz z wyborem rodzaju pracy – jest traktowana jako pochodna wolności wyboru pracodawcy (por.

L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 65, s. 5).

3. Analiza zgodności

Analiza zasadności podniesionych w skardze zarzutów dotyczących zgodności art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy z zasadą wolności wyboru miejsca pracy pozostaje w znacznej mierze utrudniona, jako że skarżąca nie wskazała w sposób jednoznaczny, jaka regulacja prowadzić ma do naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji. Z jednej strony skarżąca podniosła, że naruszeniem wolności wyboru miejsca pracy przysługującej funkcjonariuszom Służby Celnej jest „postawienie im ultimatum, iż albo przyjmą propozycję przeniesienia do pracy na wschodniej granicy, albo zostaną zwolnieni ze służby”. Z drugiej strony skarżąca kwestionuje przedmiotową regulację jako stawiającą jednostkę „w sytuacji, w której zostaje ona zaskoczona podjętymi wobec niej działaniami i ma na podjęcie «życiowych» decyzji wyłącznie 10 dni”.

Odnosząc się do pierwszego z przytoczonych argumentów należy zwrócić uwagę, że nie istnieje „wolność wyboru miejsca pracy przez funkcjonariuszy celnych” w rozumieniu, jakie zdaje się przyjmować skarżąca. Osobom będącym funkcjonariuszom celnym nie przysługuje bowiem swoboda w określeniu miejsca pełnienia służby.

Służba Celna jest służbą umundurowaną (art. 1 ustawy o Służbie Celnej). Służby umundurowane stanowią odmienną kategorię służb w porównaniu ze służbami mundurowymi (np. wojskiem), w konsekwencji czego nie wszystkie rozwiązania prawne typowe dla służb mundurowych zostały wprowadzone w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej (np. funkcjonariusze Służby Celnej nie podlegają odrębnemu systemowi emerytalnemu). Niezależnie od wskazanej dystynkcji Trybunał Konstytucyjny traktuje jednakże oba rodzaje służb w sposób jednolity, odnosząc ustalenia dotyczące służb mundurowych także do Służby Celnej. Stąd przedstawione poniżej uwagi dotyczące statusu służb mundurowych pozostają aktualne wobec funkcjonariuszy Służby Celnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na szczególny status funkcjonariuszy służb mundurowych, determinowany specyficznym charakterem pełnionej służby. Do istotnych składników służby w formacjach mundurowych Trybunał zalicza pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej,

wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania 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 (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; wyrok TK z 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02).

Specyfika służby pełnionej w formacjach mundurowych wyraża się z jednej strony w poddaniu funkcjonariuszy szczególnym ograniczeniom, z drugiej zaś strony w przyznaniu im, w porównaniu z pozostałymi profesjami, szczególnych uprawnień (np. poprzez objęcie odrębnym systemem emerytalnym – por. wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt K 14/00).

W sferze ograniczeń związanych z pełnieniem służby w formacjach mundurowych Trybunał podkreśla, że swoboda ustawodawcy ingerowania w sytuację prawną funkcjonariuszy jest znacznie większa, bo wynika z publicznoprawnego charakteru pełnionych przez nich funkcji (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Za dopuszczalne Trybunał uznaje m.in. wprowadzenie „[...] odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego” (tak w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej w wyroku z 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05). Trybunał podkreśla, że służba „[...] może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza” (orzeczenie w sprawie K 25/96). W każdym jednak przypadku „[...] ustawa powinna określać kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, w celu wykluczenia wszelkiej dowolności działania władz publicznych” (wyrok z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; por. też wyrok z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06).

Szczególna podległość i dyspozycyjność funkcjonariuszy służb mundurowych wyraża się również w instytucji przeniesienia, tj. wyznaczenia innego miejsca pełnienia służby niż w akcie mianowania, w tym miejsca położonego w innej miejscowości. W odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej przeniesienie do służby w innej jednostce organizacyjnej, co obejmuje również jednostki znajdujące się w innych miejscowościach, może nastąpić na czas nieoznaczony, gdy wymagają tego „ważne względy służbowe” (art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej), jak również

na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku kalendarzowym, jeśli wynika to z „potrzeb służbowych” (art. 18 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej). Przeniesienie stanowi zmianę warunków pełnienia służby, dokonywaną jednostronnie przez właściwe organy Służby Celnej. Odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia stanowi podstawę obligatoryjnego zwolnienia funkcjonariuszy ze służby (art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o Służbie Celnej).

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. wprowadziła szczególny tryb przenoszenia funkcjonariuszy Służby Celnej, który cechował się pewnymi odmiennymi w porównaniu z regulacją zawartą w art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Wymaga w tym miejscu przypomnienia, że wprowadzony przez ustawę odmienny reżim przenoszenia funkcjonariuszy wynikał z ważnego interesu państwa, wyrażającego się w konieczności spełnienia przez Polskę zobowiązań związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej i wynikającym stąd zwiększeniem obsady funkcjonariuszy Służby Celnej na wschodniej granicy RP. Wprowadzone zmiany wiązały się z likwidacją niektórych urzędów celnych. W tym kontekście regulacja zawarta w art. 32 ustawy nie może być postrzegana jako niekorzystna dla funkcjonariuszy celnych, miała ona bowiem na celu umożliwienie kontynuacji zatrudnienia funkcjonariuszy mimo likwidacji urzędu celnego, w którym dotychczas pełniona była służba. Fakt likwidacji urzędu lub też jego reorganizacji związanej ze zmniejszeniem liczby etatów, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie funkcjonariusza celnego na inne stanowisko lub do innego urzędu, stanowi zaś samoistną podstawę do zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby (art. 26 pkt 7 ustawy o Służbie Celnej). Trzeba też wskazać, że ustawa o Służbie Celnej przewiduje szczególny tryb przeniesienia związany z likwidacją urzędu, wprowadzający bardziej rygorystyczne rozwiązania w porównaniu z regulacją zawartą w art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. W przypadku przeniesienia związanego z reorganizacją urzędu bądź likwidacją zajmowanego stanowiska, art. 21 oraz art. 22 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej dopuszczają zmianę warunków służby na niekorzyść funkcjonariusza w postaci przeniesienia na niższe stanowisko służbowe (z niższym uposażeniem).

Mając na względzie powyższe należy uznać, że regulacja zawarta w art. 32 ustawy dotycząca przeniesienia funkcjonariuszy Służby Celnej nie wykracza poza dopuszczalne ramy kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych (i zrównanych z nimi służb umundurowanych), szczególne zaś względy w pełni usprawiedliwiają jej uchwalenie. Co więcej, regulacja ta w istocie nie

wprowadza rozwiązań odmiennych od rozwiązań przyjętych w ustawie o Służbie Celnej, określających skutki likwidacji urzędu dla funkcjonariuszy pełniących w nim dotychczas służbę.

W odróżnieniu do stosunku służby funkcjonariuszy państwowych, stosunki pracy oparte o reżim kodeksu pracy (ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) cechują się znacznie mniejszym stopniem podległości pracownika w stosunku do pracodawcy. Należy jednak zauważyć, że również na płaszczyźnie stosunków pracowniczych nie obowiązuje wolność wyboru miejsca pracy w rozumieniu przyjmowanym przez skarżącą. Wolność ta pozostaje nierozzerwalnie związana z wyborem pracodawcy i zazwyczaj jednostka nie może swobodnie kształtować miejsca świadczenia pracy. Wola podjęcia pracy u danego pracodawcy jest jednoznaczna z akceptacją wskazanego przez pracodawcę miejsca, w którym nastąpi zatrudnienie. Analizowana wolność powinna być zatem postrzegana przede wszystkim jako niedopuszczalność zmuszenia jednostki do podjęcia i wykonywania pracy w danym miejscu. Jednostce nie przysługuje natomiast w żadnym przypadku roszczenie, aby została zatrudniona w wybranym przez siebie miejscu, analogicznie zresztą jak nie przysługuje jej roszczenie o zatrudnienie u danego pracodawcy. W czasie trwania stosunku pracy, warunki pracy i płacy (w tym także określenie miejsca pracy) mogą podlegać zmianom; w przypadku jednostronnej zmiany warunków pracy i płacy przez pracodawcę pracownik może odmówić przyjęcia zaproponowanych warunków, w następstwie czego następuje rozwiązanie umowy o pracę z upływem stosownego okresu wypowiedzenia (art. 42 § 3 zd. 1 Kodeksu pracy). Przepisy prawne nie przyznają zatem pracownikom prawa do wyboru miejsca świadczenia pracy w ramach łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Jeśli pracownik nie akceptuje miejsca świadczenia pracy wskazanego przez pracodawcę, wówczas przysługuje mu możliwość rozwiązania stosunku pracy. Zmiana miejsca świadczenia pracy w drodze jednostronnego aktu pracodawcy nie stanowi natomiast naruszenia wolności miejsca pracy przysługującej pracownikowi.

Reasumując ustalenia dotyczące regulacji określających miejsce pełnienia służby należy uznać, że przepis przewidujący możliwość przeniesienia funkcjonariusza do pełnienia służby w innej miejscowości w drodze jednostronnego aktu właściwych organów administracji celnej nie narusza art. 65 Konstytucji.

Drugi zarzut związany z naruszeniem wolności wyboru miejsca pracy dotyczy ustanowienia 10-dniowego terminu na podjęcie przez funkcjonariusza Służby Celnej decyzji w sprawie przyjęcia propozycji przeniesienia, złożonej w trybie art. 32 ustawy. Należy zgodzić się ze skarżącą, że z punktu widzenia funkcjonariusza decyzja o przeniesieniu może rodzić dla niego daleko idące konsekwencje, w tym dotyczące „dalszej pracy i życia”. Jak już wskazywano, specyfika służby w służbach mundurowych (i odpowiednio służbach umundurowanych) zakłada jednak hierarchiczne podporządkowanie funkcjonariuszy, w tym również obejmujące możliwość zmiany miejsca pełnienia służby nawet wbrew woli funkcjonariusza. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawa o Służbie Celnej nie wyznacza terminu, który musi upłynąć między przekazaniem funkcjonariuszowi decyzji w sprawie przeniesienia a samym przeniesieniem. Oznacza to, że przeniesienie może nastąpić niezwłocznie, również w terminie krótszym niż 10-dniowy. Funkcjonariuszowi nie przysługują przy tym żadne uprawnienia, które mogłyby prowadzić do zmiany bądź uchylecia decyzji o przeniesieniu. Analiza przepisów ustawy o Służbie Celnej dowodzi zatem wyraźnie, że ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. nie wprowadzała w tym względzie regulacji, które byłyby bardziej rygorystyczne w porównaniu z przepisami ustawy o Służbie Celnej.

Skarżąca podnosi ponadto, że decyzja funkcjonariusza w sprawie przyjęcia propozycji przeniesienia do służby w organach celnych zlokalizowanych na wschodniej granicy państwa polskiego stanowi ultimatum, bowiem odmowa jej przyjęcia obwarowana została sankcją w postaci zwolnienia ze służby. Twierdzenie to pomija jednakże okoliczność, że taki sam obligatoryjny skutek wywołuje odmowa wykonania decyzji o przeniesieniu, wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 i 4 ustawy o Służbie Celnej. Ustawa nie wprowadziła zatem w tym względzie regulacji, które w wymiarze indywidualnym byłyby mniej korzystne dla funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu z ustawą o Służbie Celnej.

Należy również zauważyć, że z wzorca przywołanego przez skarżącego – art. 65 ust. 1 Konstytucji – nie wynika nakaz, zgodnie z którym między zawiadomieniem funkcjonariusza o przeniesieniu a samym przeniesieniem musiał upłynąć pewien okres. Przyjmując punkt widzenia funkcjonariuszy służb mundurowych niewątpliwie pożądanym byłoby przyznanie im odpowiedniego czasu do namysłu, mając na względzie doniosłość podejmowanej decyzji. Z przepisów prawnych, w tym z art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie wynika jednakże taki wymóg. Mając

na względzie specyfikę służb mundurowych (umundurowanych) trzeba natomiast uznać, że przeniesienia takie mogą być dokonywane niezwłocznie.

Wskazana powyżej argumentacja nakazuje uznać, że art. 32 ust. 1 i 3-6 ustawy **są zgodne** z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bronisław Komorowski', with a large, stylized flourish at the end.

Bronisław Komorowski