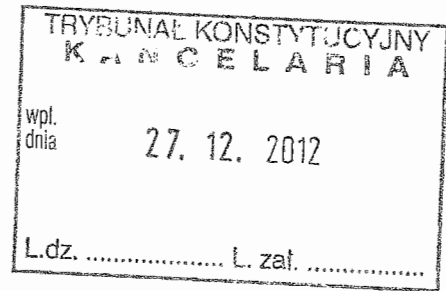




Warszawa, dnia 24 grudnia 2012 r.

PG VIII TK 82/12

P 27/12



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) 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 – są zgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 188 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w zakresie, w jakim 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 (tekst. jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), w tym dotyczące wyłączenia organu – są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

### **przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.**

### **Uzasadnienie**

Postanowieniem z dnia        marca 2012 r., sygn. akt        , Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: Sąd pytający lub NSA) zwrócił się z pytaniem prawnym o zakresową zgodność art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.; dalej: u.S.C.) z art. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.S.C. z art. 2 Konstytucji RP.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego co do zaskarżonych przepisów powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

W dniu        października 2010 r. funkcjonariuszowi Służby Celnej A        D. przedstawiony został zarzut popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Zgodnie z art. 103 ust. 1 pkt 1 u.S.C., stanowi to podstawę obligatoryjnego zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych, które orzeczono wobec A        D. decyzją Dyrektora



Procedując w przedmiocie skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny, zdecydował o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o treści przytoczonej na wstępie niniejszego stanowiska.

W uzasadnieniu pytania NSA wskazuje, że rozwiązanie, przewidziane w art. 188 ust. 1 u.S.C., jest wyjątkiem od wyrażonej w art. 78 Konstytucji zasady dwuinstancyjności. Jednocześnie, powołując się na doktrynę i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przyjmuje, że regulację, wynikającą z tego przepisu oraz z art. 188 ust. 4 u.S.C., należy traktować jako ograniczenie prawa do zaskarżenia, z uwagi na pozbawienie środka odwoławczego cech dewolutywności i suspensywności. Sąd pytający przedstawia pogląd, że w wypadku zaskarżonych przepisów odstępstwo od tych zasad jest niekonstytucyjne, albowiem *[u]stawodawca w żaden sposób nie uzasadnił z jakiej przyczyny w sprawach z zakresu stosunku służbowego celników a dotyczących: przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków na innym stanowisku, przeniesienia na inne stanowisko oraz zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, sprawę rozstrzyga organ administracji terenowej, a nie organ wyższego stopnia a decyzja taka jest natychmiast wykonalna* (s. 10 uzasadnienia pytania prawnego).

Zdaniem NSA, wyjątek od zasady dewolutywności i suspensywności, zawarty w art. 188 ust. 1 i 4 u.S.C., w tym kontekście narusza też, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, zasadę poprawnej legislacji. Ustawodawca w żaden sposób nie określił bowiem, dlaczego wyszedł poza ramy określone w art. 78 Konstytucji, podczas gdy, zdaniem doktryny, zasady poprawnej legislacji należy odnosić również do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem.

Sąd pytający zauważa też, że rozwiązania, przyjęte w art. 188 ust. 1 i 4 u.S.C., nie są znane w pragmatykach innych służb mundurowych.

Odnosząc się do wszystkich rodzajów decyzji wymienionych w art. 188 ust. 1 u.S.C., NSA wskazuje, że rodzą one poważne skutki dla stosunku

prawnego łączącego funkcjonariusza ze Służbą Celną. Jednocześnie trudno jest wskazać wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby ograniczenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczenia. Z tego powodu Sąd pytający uznał działanie ustawodawcy za arbitralne oraz naruszające zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważa ponadto, że zaskarżone przepisy przyznają dyrektorowi izby celnej takie same kompetencje do rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak organom wymienionym w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. (tj. ministrom w rozumieniu tego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego), oraz nakazują, w zakresie tych wniosków, stosować wprost przepisy k.p.a. Z kolei, unormowania procedury administracyjnej wskazują, że terenowe organy administracji rządowej nie mogą rozpatrywać wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ organy te nie są ministrami w rozumieniu wspomnianego art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Zdaniem NSA, prowadzi to do sprzeczności, wykluczającej możliwość zastosowania rozwiązań przewidzianych w art. 188 ust. 1 i 4 u.S.C. Sąd pytający konstatuje więc, że również w tym kontekście przepisy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.S.C. naruszają, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, zasadę poprawnej legislacji.

Sygnalizując jedynie niektóre aspekty merytoryczne zaskarżonych unormowań, należy wskazać, że przepisy te brzmią:

*Art. 188. 1. 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. (...)*

*4. Złożenie wniosków, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz odwołania, o którym mowa w ust. 2, nie wstrzymuje wykonania decyzji.*

*5. Do postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1-3, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).*

Przedmiotowy przepis normuje proceduralne zasady zaskarżania niektórych decyzji organów administracji celnej, dotyczących stosunków służbowych funkcjonariuszy. W ustępie 1 artykułu 188 u.S.C. ustawodawca przyjął zasadę, że w wymienionych w tym przepisie przypadkach, niezależnie od szczebla organu orzekającego, od wydanej przez ten organ decyzji nie przysługuje odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei, w ustępie 4, zastrzegł, że wniesienie środków odwoławczych, wskazanych w ustępach 1 - 3 artykułu 188 u.S.C., nie wstrzymuje wykonania decyzji, a w ustępie 5 nakazał stosownie do tych środków przepisów k.p.a. Należy przy tym podkreślić, że od decyzji, wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art.188 ust. 6 u.S.C.).

Artykuł 193 Konstytucji przyznaje każdemu sądowi prawo do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, a ponadto sformułowanie i uzasadnienie zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Ten ostatni warunek uznaje się za spełniony, gdy w uzasadnieniu pytania prawnego sąd przedstawi proces myślowy, jaki doprowadził go do wniosku o niezgodności zaskarżonej normy z normą wyższego rzędu. Uzasadnienie powinno więc zawierać dokonaną przez sąd wykładnię przepisu kontrolowanego i przepisu stanowiącego wzorzec kontroli (czyli ustalenie wynikających z tych przepisów norm prawnych),

a następnie porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi sprzeczność (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 312). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78), *przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przynieszone w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności nie można uznać, że omawiany warunek jest spełniony, jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.*

Wymóg należytego uzasadnienia zarzutów ściśle łączy się z zasadą domniemania konstytucyjności ustawy oraz z zasadą, że ciężar dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym spoczywa na podmiocie inicjującym kontrolę konstytucyjności (M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 312).

Należy przy tym zauważyć, że ogólnym warunkiem dopuszczalności pytania prawnego jest łączne spełnienie przez to pytanie trzech przesłanek: (A) podmiotowej, (B) przedmiotowej, (C) funkcjonalnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93 i wskazana w nim literatura). Obowiązek wykazania ich spełnienia ciąży na sądzie pytającym. Wobec dość oczywistego charakteru dwóch pierwszych warunków dopuszczalności pytania prawnego, szczególne znaczenie przypisać przy tym należy uzasadnieniu spełnienia ostatniej z tych przesłanek.

Przesłanka funkcjonalna stanowi zespół dyrektyw wynikających z określonego w art. 193 Konstytucji oraz w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymogu formalnego pytania prawnego, a mianowicie, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed

sądem. Uzasadnienie spełnienia tej przesłanki nie może nastąpić przez powtórzenie tej ogólnej formuły ustawowej, lecz wymaga przedstawienia szeregu okoliczności powodujących, że *in casu* spełniony jest warunek dopuszczalności pytania prawnego. Innymi słowy, konieczne jest uzasadnienie spełnienia przez pytanie prawne poszczególnych dyrektyw wynikających z przesłanki funkcjonalnej (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; zob. też M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 313-314). Ostateczna ocena uzasadnienia pytania prawnego jest domeną Trybunału Konstytucyjnego, który *stwierdzi istnienie przesłanki funkcjonalnej(...), jeżeli sąd wykaże, iż dochowane zostały wspomniane wyżej dyrektywy* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86).

Jedną z tych dyrektyw przesądza, że pytanie prawne może być postawione tylko w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane pytaniem prawnym, ma na celu kontrolę przepisów prawa związanych z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem. Musi więc istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Jednak to sąd pytający winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, udzielonej w stosownym orzeczeniu (por. np. postanowienia z dnia: 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyrok z dnia 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53).

Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien natomiast zbadać, czy i w jakim zakresie jego wypowiedź, dotycząca konstytucyjności przepisu wskazanego przez sąd pytający, będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Innymi słowy: wypowiedź ta musi być prawnie



relewantna. Przedmiotem pytania prawnego może więc być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179 oraz z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5). Innymi słowy, w zależności od treści ewentualnego rozstrzygnięcia o zgodności lub niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą przepisu wskazanego w pytaniu prawnym, inne powinno być rozstrzygnięcie sądu pytającego (zob. np. wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178 oraz postanowienie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. P. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 302). Najogólniej mówiąc, zależność ta polega na odmiennym rozstrzygnięciu sprawy zawisłej przed sądem w sytuacji orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, od sytuacji, gdyby takiego orzeczenia nie było, gdyż, jak trafnie wskazano w doktrynie, tłem kontroli konkretnej powinien być indywidualny przypadek stosowania prawa (J. Trzcíński, M. Wiącek, uwaga 4 do art. 193, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 3).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczał wielokrotnie, iż *sąd pytający musi również wykazać, że zastrzeżenia co do konstytucyjności czy legalności danej normy są tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych. Pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym. Kontrola jest możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie. Może dotyczyć wyłącznie problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na podstawie którego orzeka sąd* (powołane wyżej postanowienie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07; por. też R. Hauser,

A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 33).

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie ma również kolejna dyrektywa, wynikająca z przesłanki funkcjonalnej. Pytanie prawne nie może być mianowicie środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów. Trybunał Konstytucyjny nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, albowiem nie jest zadaniem Trybunału i pozostaje poza jego kognicją precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni. *Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy patologiczne, odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę. Wystąpienie z pytaniem prawnym nie może bowiem dążyć do uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny (...)* – podkreślił Trybunał w postanowieniu z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17).

Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a nie sądem sprawującym wymiar sprawiedliwości, nie może więc dokonywać wykładni przepisu prawnego, aby – rozstrzygając wątpliwości prawne – ustalać normę prawną, którą sąd stawiający pytanie prawne miałby następnie stosować w sprawie przez niego rozpatrywanej. Proces wykładni przepisu prawnego, który sąd zamierza stosować, jest fazą stosowania prawa – a stosowanie prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, gdyż *nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wniosek o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest już właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nigdy zresztą sądy nie miały możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem w tym zakresie* (postanowienie z dnia 22 marca 2000 r.,

sygn. P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67; por. też postanowienie z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 5 oraz K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2001, nr 9, s. 25).

Jednym z zagadnień, pojawiających się w procesie wykładni, jest zagadnienie „poziomej” zgodności przepisów. Odnosząc się do tej kwestii, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, stwierdził, że *w wypadku niejednoznaczności przepisów lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa (pozioma sprzeczność przepisów) organy stosujące prawo (stające wobec dylematu, który z kolidujących przepisów zastosować) muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. O ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane – w wypadku dostrzeżenia sprzeczności horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji normowania – doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji. Rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego dokonywania wykładni operacyjnej* (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Trybunał wyjaśniał też w swoich orzeczeniach, że sąd, mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją, powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałyby wartości konstytucyjne (subsydiarność pytania prawnego). Przykładowo, w postanowieniu z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, Trybunał podkreślił: *pytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte*

w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienie z: 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60), a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24).

Przedstawione wyżej wywody nakazują więc, by przede wszystkim dokonać oceny możliwości procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie przedmiotowego pytania prawnego – w kontekście wykazania przez Sąd pytający realności istnienia zagadnienia konstytucyjnego, skutkującego koniecznością przeprowadzenia kontroli hierarchicznej.

Uzasadnienie pytania prawnego zdaje się wskazywać na niedoskonałość przeprowadzenia przez NSA podstawowego elementu procesu oceny konstytucyjności, czyli ustalenia norm prawnych, wynikających z przepisów kontrolowanych i przyjętych wzorców kontroli, a następnie porównania tych norm. Prawidłowa analiza tych kwestii dałaby możliwość precyzyjnego określenia zakresu i charakteru sprzeczności oraz przedstawienia argumentów przystających do rysującego się w tym kontekście problemu konstytucyjnego. Zauważyć należy bowiem, że NSA przedstawia dwa sprzeczne poglądy dotyczące konstytucyjnoprawnego charakteru rozwiązań przewidzianych w art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.S.C. Podnosząc, że *rozstrzygnięcie zawarte w art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.S.C. jest wyjątkiem od, wskazanej w art. 78 Konstytucji, zasady dwuinstancyjności* (s. 9 uzasadnienia pytania prawnego), jednocześnie przyjmuje, że rozwiązania te stanowią *ograniczenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczenia* (tamże, s. 12). W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się natomiast, że w kontekście art. 78

ustawy zasadniczej pojęcia „wyjątek” i „ograniczenia” mają odmienne znaczenie konstytucyjne (por. L. Garlicki, uwagi do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s.9-10 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113). Pojawia się więc wątpliwość co do samej istoty problemu podnoszonego przez Sąd pytający. Wydaje się być przy tym poza dyskusją, że prawidłowe zdefiniowanie problemu konstytucyjnego ma decydujące znaczenia dla poprawności argumentacji przedstawionej przez podmiot inicjujący kontrolę.

Przyczyn niekonstytucyjności zaskarżonych unormowań NSA dopatruje się w fakcie, że w uzasadnieniu projektu ustawy o Służbie Celnej ustawodawca nie wskazał przesłanek przyjęcia niedewolutywnego modelu postępowania odwoławczego.

W doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się natomiast, że potencjalną przyczyną niekonstytucyjności danych unormowań może być jedynie nieadekwatność rozwiązań normatywnych w stosunku do zakładanych celów, a nie ograniczony zakres treściowy uzasadnienia projektu aktu normatywnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170 oraz z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, a także L. Garlicki, uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 47). Zgodnie z ogólną zasadą ciężaru dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wykazanie wpływu niedociągnięć legislacyjnych na niekonstytucyjność danego unormowania zawsze należy do podmiotu inicjującego kontrolę. Dlatego też, w uzasadnieniu pytania prawnego, Sąd pytający winien był wykazać istnienie takiej zależności umożliwiającej procedowanie nad unormowaniami będącymi przedmiotem zaskarżenia, tak w

kontekście ich zgodności z art. 78, jak i z art. 2 Konstytucji. Argumentacja przedstawiona przez NSA zdaje się tego wymogu nie spełniać.

Dla uzasadnienia konieczności przeprowadzenia kontroli konstytucyjnej zaskarżonych unormowań nieprzydatny wydaje się też kolejny argument Sądu pytającego, który podnosi, że model postępowania odwoławczego, przewidziany w tych przepisach, jest nieznanym innym ustawom regulującym służbę w formacjach mundurowych (uzasadnienie pytania prawnego, s. 7). W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, samo zróżnicowanie sytuacji sfery praw i obowiązków określonej grupy obywateli, o ile występują różnice w sytuacji faktycznej i prawnej między tymi grupami, *per se* nie wywołuje wątpliwości natury konstytucyjnej. W przedmiotowej sprawie argumenty nierówności miałyby znaczenie jedynie wtedy, gdyby były podstawy do uznania funkcjonariuszy służb mundurowych za jednolitą kategorię podmiotów, z czego, z kolei, wynikałaby konieczność identycznego traktowania ich przez przepisy prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się jednak podgląd, że pojęcie służb mundurowych *jest kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby (...)* 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 z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Za trafny należy przy tym uznać – dotyczący tych kwestii – wywód Sejmu RP, wyrażony w stanowisku przedstawionym w przedmiotowej sprawie. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i doktrynę, Parlament konstatuje bowiem, że samo zróżnicowanie środków zaskarżenia w aktach normatywnych regulujących poszczególne procedury nie uzasadnia zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji (*vide* – stanowisko Sejmu RP z dnia 9 listopada 2012 r., s. 6-7).

Odnosząc się do kolejnego argumentu NSA należy przyjąć, że nie może być kwestionowany pogląd Sądu pytającego o istotności decyzji, wymienionych w art. 188 ust. 1 u.S.C., dla kształtu stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celnej. Istota problemu konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie polega jednak na ocenie konstytucyjności sposobu ukształtowania prawa podmiotowego o charakterze proceduralnym, stanowiącego gwarancję możliwości obrony różnego rodzaju interesów strony w drodze postępowania dwuinstancyjnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42 oraz L. Garlicki, uwagi do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja (...)*, s. 2, 11). Samo powołanie w uzasadnieniu pytania prawnego argumentu ważkości spraw rozpoznawanych w trybie zaskarżonych przepisów nie uzasadnia więc konieczności przeprowadzenia kontroli konstytucyjności tych unormowań.

Przedstawione wyżej ustalenia, wskazujące na nieprecyzyjne zdefiniowanie i nienależyte uzasadnienie problemu konstytucyjnego, dotyczą w zasadzie pierwszego z zarzutów podniesionych przez NSA, czyli zakresowej niezgodności art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.S.C. z art. 2 i art. 78 Konstytucji RP. Jak się wydaje, podzielić należy pogląd Sejmu RP, że argumenty sformułowane przez Sąd pytający mają charakter raczej postulatywny (*de lege ferenda*) niż konstytucyjnoprawny. Wywody Sądu zdają się zmierzać bowiem do wykazania, że ustawodawca winien był przyjąć – właściwszy zdaniem NSA – dewolutywny i suspensywny model odwołania. Takie postawienie problemu nie daje jednak podstaw do przeprowadzenia kontroli konstytucyjnej, gdyż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono jednoznaczny pogląd, iż *zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę* (wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Przedstawiona wyżej analiza prowadzi więc do konstatacji, że uzasadnienie pytania prawnego, w zakresie podniesionego przez Sąd pytający zarzutu

niezgodności art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.S.C. z art. 2 i art. 78 Konstytucji RP, nie spełnia wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w zakresie dotkniętym tą wadliwością (zob. wyrok z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

Nieco inna sytuacja zachodzi w zakresie drugiego z zarzutów stawianych zaskarżonym unormowaniom, a mianowicie zakresowej niezgodności art. 188 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 188 ust. 5 u.S.C. z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą przyzwoitej legislacji. Zdaniem Sądu pytającego, unormowania procedury administracyjnej wyraźnie wskazują, że terenowe organy administracji rządowej nie mogą rozpoznawać wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ organy te nie są ministrami w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Istotą wypomnianej już sprzeczności, która – w ocenie Sądu pytającego – uniemożliwia stosowanie wskazanych wyżej przepisów u.S.C., są kontrowersje dotyczące wyłączenia organu orzekającego. Zdaniem Sądu pytającego, który powołał się na uchwałę NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09 (LEX nr 579940) – jedynie do ministra (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.) jako piastuna urzędu, nie stosuje się art. 24 § 1 k.p.a. określającego zasady wyłączenia pracowników organu administracji publicznej. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, Sąd pytający konstatuje więc, że również w tym kontekście przepisy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.S.C. naruszają wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji, albowiem ustawodawca skonstruował przepisy, których nie można zastosować.

Należy przyjąć, że jednym z kryteriów oceny dopuszczalności procedowania w tych kwestiach są przedstawione już poglądy Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące wagi należytego uzasadnienia zarzutów stawianych



zaskarżonym unormowaniom. Również w zakresie określonym w drugim z zarzutów, Sąd pytający nie przedstawił głębszej argumentacji problemu konstytucyjnego, ograniczając się jedynie do zasygnalizowania istniejącej – Jego zdaniem – horyzontalnej kolizji przepisów dwóch ustaw i stwierdzenia, że skutkuje ona niemożnością stosowania przepisów u.S.C. NSA nie wykazuje przy tym, by – istniejąca w Jego ocenie – niemożność stosowania przepisów u.S.C. była następstwem hierarchicznego konfliktu norm prawnych. Z kolei, rozwiązywanie poziomej sprzeczności przepisów należy do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego dokonywania wykładni. Naczelny Sąd Administracyjny nie wskazuje jednak, by podjął jakiegokolwiek zabiegi w celu samodzielnego wyinterpretowania normy prawnej, mającej mieć zastosowanie w rozpoznawanej przez niego kwestii. Wydaje się przy tym, że rozwiązanie problemu utrudnienia stosowania wprost przepisów k.p.a. do środków odwoławczych, przewidzianych w art.188 ust. 1 u.S.C., nie powinno nastroczać większych problemów wykładniczych. W powołanej przez Sąd pytający uchwale NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09, wyrażono ogólny pogląd, że wyłączenie organu administracji publicznej i wyłączenie pracownika można rozważać, jeśli nie doprowadzi to do pozbawienia kompetencji do wykonywania administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny skonstatował wówczas, że *[i]nstytucja wyłączenia organu administracji publicznej i instytucja wyłączenia pracownika może prowadzić do pozbawienia kompetencji do wykonywania administracji publicznej tylko wtedy, gdy tak stanowi expressis verbis przepis prawa. Instytucja wyłączenia jest tylko jednym z elementów gwarancji prawa do bezstronnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Droga procesu administracyjnego jest uzupełniona drogą do sądu, w której jednostka ma prawo do rozpoznania przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd sporu pomiędzy nią a organem administracji publicznej o zgodność*

*z prawem zaskarżonego działania (decyzji administracyjnej), w tym braku obiektywnego, bezstronnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.*

Z kolei, Trybunał Konstytucyjny, w powołanym już wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11, przyjął natomiast, że taka wykładnia art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. stała się interpretacją powszechną, stałą i jednolitą. Podkreślić przy tym należy, że w judykacie tym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 127 § 3 w związku z art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza osoby piastującej funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy osoba ta wydała zaskarżoną decyzję, za zgodny z art. 78 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli, zdaniem Sądu pytającego, wskazane wyżej zapatrywania nie są wystarczające dla samodzielnego usunięcia wątpliwości dotyczących wykładni zaskarżonych przepisów, skład orzekający ma możliwość wystąpienia o podjęcie przez NSA uchwały wykładniczej [vide – art. 15 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Nasuwa się więc wniosek, że pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, w zakresie zarzutu zakresowej niezgodności art. 188 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 188 ust. 5 u.S.C. z art. 2 Konstytucji RP, dotknięte jest nie tylko brakami uzasadnienia, lecz również „materialnie” nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Z przedstawionej argumentacji wynika bowiem, że naruszona została dyrektywa subsydiarności pytania prawnego oraz zasada, iż pytanie prawne nie może być środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów.

Z powyższych względów zasadne jest więc przedstawienie stanowiska, że postępowanie, zainicjowane przedmiotowym pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Wyartykułowanie wskazanego wyżej poglądu formalnie zwalnia z obowiązku ustosunkowania się do bardziej szczegółowych kwestii formalnych oraz przeprowadzenia merytorycznej oceny twierdzeń zawartych w pytaniu prawnym NSA. Uznać jednak należy, że charakter sprawy przemawia za rozszerzeniem zakresu przedmiotowej wypowiedzi przez przeprowadzenie analizy niektórych tego rodzaju okoliczności, dotyczących pierwszego z zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający.

Odnosząc się do kwestii sprecyzowania przez NSA przedmiotu kontroli należy przypomnieć, że sprawa sądownoadministracyjna dotyczy rozpoznania skargi na decyzję o przedłużeniu zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusza Służby Celnej w związku z toczącym się przeciwko niemu postępowaniem karnym. Sąd pytający domaga się jednak zbadania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.S.C. również w zakresie, w którym przepisy te odnoszą się do decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku oraz przeniesieniu na niższe stanowisko, dotyczącej funkcjonariusza Służby Celnej (*vide – petitum* pytania prawnego). Jest oczywiste, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, w zakresie dotyczącym innych decyzji niż orzeczenie o zawieszeniu celnika, nie miałoby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. W przedstawionym wyżej zakresie nie zostałyby więc spełniona jedna z dyrektyw funkcjonalnej przesłanki dopuszczalności pytania prawnego (relewantność).

Za niepełny należy natomiast uznać sposób zakreślenia przez NSA granic przedmiotu kontroli, w części dotyczącej kwestionowania konstytucyjności natychmiastowej wykonalności decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza celnego w pełnieniu obowiązków służbowych. W tym zakresie Sąd pytający jako jedyny przedmiot kontroli wskazał art. 188 ust. 4 u.S.C., który w istocie przewiduje

takie rozwiązanie. Należy jednak zauważyć, że wyłączenie (z mocy prawa) suspensywności środka odwoławczego od postanowienia o zawieszeniu funkcjonariusza wynika nie tylko z zaskarżonego art. 188 ust. 4 u.S.C., lecz również z art. 103 ust. 6 u.S.C., który brzmi: *Wniesienie środka odwoławczego od decyzji o zawieszeniu nie wstrzymuje jej wykonania.*

Orzekając w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm prawnych, Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi, co wynika z art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wyjaśniając znaczenie tej zasady, w wyroku z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w toku kontroli  *bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z tych przepisów wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej oznaczenie* (OTK ZU Nr 5/1999, poz. 98). Przepis art. 103 ust. 6 u.S.C. nie został wskazany w *petitum* wniosku ani w uzasadnieniu pytania prawnego, jednakże zawiera on te same treści normatywne, co zaskarżony art. 188 ust. 1 u.S.C., znoszący suspensywność m. in. wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w zakresie decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej. Z przedstawionych wyżej względów,

za przedmiot kontroli w rozpoznawanej sprawie mogłyby zostać uznane oba wymienione przepisy.

Przy założeniu dopuszczalności kontroli, uzupełnienia wymagałyby też zakres jej wzorców. W *petitum* rozpatrywanego pytania prawnego wskazano tylko dwa wzorce kontroli (art. 2 oraz art. 78 Konstytucji), przy czym art. 2 Konstytucji wydaje się uzupełniać wzorzec wynikający z art. 78 ustawy zasadniczej. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający przedstawił natomiast szczątkową argumentację, zdającą się wskazywać na niezgodność zaskarżonych unormowań z zasadą proporcjonalności. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących wzorcami kontroli (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; por. również wyroki TK z: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, uznać należy, że wzorcem kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy należałoby uczynić również art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przy pominięciu kwestii spełnienia kryteriów formalnej poprawności uzasadnienia pytania prawnego, hipotetyczna możliwość rozpoznania pytania ograniczona byłaby więc do kwestii, czy art. 184 ust. 1 u.S.C., w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że w przypadku wydania decyzji o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespalonej – dyrektora Izby Celnej, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także czy art. 103 ust. 6 u.S.C i art. 184 ust. 4 u.S.C. w zakresie, w jakim przepisy te przewidują, że wniesienie środka odwoławczego od decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza

służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych nie wstrzymuje jej wykonania, są zgodne z art. 78 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Artykuł 78 Konstytucji, statuujący prawo do zaskarżenia orzeczeń zapadłych w pierwszej instancji, obejmuje swym zakresem nie tylko postępowanie sądowe, ale również administracyjne oraz inne postępowania, w których organ władzy publicznej wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu praw i wolności. Dekodując ten przepis Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia „zaskarżenie” pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji* (wyrok z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

W ocenie Sądu pytającego, uchwalając art. 184 ust. 1 i ust. 4 u.S.C. ustawodawca przekroczył granice standardów konstytucyjnych określonych przez art. 78 Konstytucji, naruszając jednocześnie, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, zasadę poprawnej legislacji. Odnosząc się do tej tezy, przede wszystkim należy zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, iż *konstrukcja wniosku, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., nie pozbawia go cech środka odwoławczego i nie wyłącza prawa do zaskarżenia. Środek ten uruchamia bowiem „spłaszczony tok instancji”, którego rozumienie powinno być szerokie na gruncie procedury administracyjnej i obejmować wszystkie środki weryfikacji decyzji administracyjnych* (pow. wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, oraz wskazane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

i literatura). W judykacie tym Trybunał Konstytucyjny skonstatował wprost, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, z *perspektywy konstytucyjnej jest równoważny odwołaniu administracyjnemu i znajduje do niego zastosowanie standard wynikający z art. 78 Konstytucji.*

Jednocześnie należy zauważyć, że tenże art. 78 Konstytucji dopuszcza możliwość nie tylko ograniczenia, ale – w przeciwieństwie do przepisów ustanawiających inne prawa podmiotowe – nawet całkowitego wykluczenia tego prawa. W rozumieniu tego przepisu pojęcie „wyjątek” jest równoznaczne z możliwością ingerencji ustawodawcy w „istotę” prawa do zaskarżenia, pod warunkiem zachowania formy ustawy i istnienia szczególnych okoliczności, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. W doktrynie konsekwentnie przyjmuje się, że niesięgające tak daleko ingerencje nie są wyłączeniami, lecz jedynie ograniczeniami tego prawa, do których stosuje się ogólne przesłanki dopuszczalności ograniczeń, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. L. Garlicki, uwagi do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 9-11). Takie samo rozumienie pojęć wyłączenia i ograniczenia prawa do zaskarżenia prezentuje też w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W szczególności, w rozumieniu Trybunału, ograniczenia prawa do zaskarżenia dotyczyć mogą dewolutywności albo suspensywności środka odwoławczego (por. zamiast wielu powołany wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11).

Z powołanych wyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego i doktryny, przyjmujących prawnokonstytucyjną równoważność odwołania i wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, nie wynika, by art. 78 Konstytucji ograniczał możliwość zastosowania niedewolutywnego trybu odwoławczego jedynie do decyzji organów będących organami centralnymi. W istocie prawa do zaskarżenia orzeczeń zapadłych w pierwszej instancji nie zawiera się bowiem

konieczność zachowania dewolutywności przewidzianego w danej procedurze środka odwoławczego.

Nie sposób więc przyjąć, by zaskarżone regulacje naruszały art. 78 Konstytucji, albowiem, jak przyjmuje to Trybunał Konstytucyjny, może to dotyczyć jedynie takich unormowań, w których *w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji* (wyrok z dnia 13 marca 2000 r., sygn. K. 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59).

Wydaje się, że intencją powołania przez Sąd pytający, jako wzorca kontroli art. 188 ust. 1 u.S.C., wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji było uzupełnienie wzorca podstawowego, tj. art. 78 ustawy zasadniczej. Zasada ta przede wszystkim obliguje ustawodawcę do przestrzegania wymogu dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada prawidłowej legislacji – w jednym z jej aspektów – obejmuje również etap definiowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi ona wówczas podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, *op. cit.* oraz L. Garlicki, uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 47). Analiza, rozwiązań, przewidzianych w art. 184 ust. 1 i ust. 4 u.S.C., wskazuje, że ich celem jest określenie sposobu realizowania przez funkcjonariusza Służby Celnej prawa przewidzianego w art. 78 Konstytucji, przy uwzględnieniu wymogów wynikających ze specyfiki tej Służby.



W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że rozwiązania dotyczące prawa do zaskarżania są zgodne z Konstytucją, jeśli zapewniają prawo do realnej kontroli decyzji pierwszej instancji oraz zapobiegają arbitralności rozstrzygnięć odwoławczych. Wynikający z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucyjny standard zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji wymaga więc, *aby w postępowaniu przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności zagwarantowano w szczególności: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność wewnętrzną jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd* (pow. wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11; por. też wyrok z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Model postępowania odwoławczego, wprowadzony zaskarżonymi unormowaniami, spełnia te wymogi i realizuje cel zapewnienia możliwości realizacji przez funkcjonariusza Służby Celnej prawa podmiotowego przewidzianego w art. 78 Konstytucji, przy uwzględnieniu wymogów wynikających ze specyfiki tej Służby.

Należy więc przyjąć, że rozwiązania, przewidziane w art. 184 ust. 1 i ust. 4 u.S.C., realizują standardy wynikające z art. 78 Konstytucji i są zgodne z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą poprawnej legislacji.

Innym zagadnieniem jest natomiast konstytucyjność wprowadzonych przez te przepisy ograniczeń. Zarysowany przez NSA problem konstytucyjny dotyczy wyłączenia zasad dewolutywności i suspensywności w postępowaniu odwoławczym od decyzji w sprawie przedłużenia zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej. Definiując te pojęcia należy wskazać, że treścią zasady dewolutywności jest to, iż wniesienie środka odwoławczego, uruchamiające mechanizm weryfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia, powinno powodować

skierowanie sprawy do rozpatrzenia przez organ wyższego stopnia (zob. K. Glibowski, uwagi do art. 127 k.p.a., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, wyd. C. H. Beck 2011, s. 704-706). Z kolei, istotą suspensywności jest wstrzymanie wykonalności zakwestionowanej decyzji czy orzeczenia (zob. K. Glibowski, uwagi do art. 130 k.p.a., *op. cit.*, s. 731-734). Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego zasadę dewolutywności statuuje art. 127 § 2 k.p.a., zaś zasadę suspensywności art. 130 § 2 k.p.a. Jak już wskazano, wyłączenie tych zasad w postępowaniu odwoławczym traktować należy jako ograniczenie prawa wynikającego z art. 78 Konstytucji. W takim wypadku ocena konstytucyjności musi zostać dokonana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności, czemu nie stoi na przeszkodzie niewskazanie w *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jako wzorca kontroli, art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. pow. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11).

Zasada proporcjonalności, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, znajduje zastosowanie zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i jego wykładni, w sytuacjach, w których w grę wchodzi konflikt jakiejś zasady z inną zasadą, czy też między zasadami a przepisami prawnymi. Służy ona ustaleniu *zakresu w jakim może być zrealizowana określona zasada ze względu na to, że pozostaje ona w konflikcie z inną zasadą lub zwykłą normą prawną* (L. Morawski, *Zarys wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 139). Aby ocenić zgodność danego rozwiązania z tą zasadą konieczne jest więc przede wszystkim zdefiniowanie zasad czy przepisów, które mają pozostawać w konflikcie, i ustalenie, że konflikt taki rzeczywiście ma miejsce. W przedmiotowej sprawie, kolejnym etapem analizy zgodności zakwestionowanych przepisów z normą zrekonstruowaną na podstawie art. 78 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy

zakwestionowana norma realizuje prawo do zaskarżenia?; 2) czy stanowi ona ograniczenie tegoż prawa?; 3) czy spełniony został wymóg ustawowej formy ograniczenia?; 4) czy jest to konieczne?; 5) czy ograniczenie to jest uzasadnione w świetle przesłanek porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia albo wolności i praw innych osób?; 6) czy ograniczenie nie narusza istoty prawa zaskarżenia? (*vide* – pow. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11). W świetle przedstawionych już wywodów i ocen należy odpowiedzieć twierdząco na pierwsze trzy pytania. Wykazano już też, że kontrolowane normy nie naruszają istoty prawa do zaskarżenia. Dokonując natomiast identyfikacji wartości uzasadniających ograniczenie, należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał na szczególny status Służby Celnej, skutkujący koniecznością stawiania wyjątkowo wysokich wymagań jej funkcjonariuszom. W wyroku z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, orzekając w sprawie przepisów dotyczących tej Służby, Trybunał stwierdził, że *zadania Służby Celnej mają zatem wymiar wieloaspektowy. Stanowią one realizację celów przypisywanych tradycyjnie z jednej strony – służbom pionu śledczego, z drugiej zaś – skarbowego. Należy zwrócić uwagę na doniosłość prawidłowego wykonywania zadań Służby Celnej dla budżetu państwa. Powszechnie znane są też ryzyka towarzyszące wykonywaniu służby oraz ich skala – w szczególności wywierana na celników presja korupcyjna oraz częstotliwość stykania się ze środowiskami przestępczymi. Wieloaspektowy, publiczny wymiar Służby Celnej powoduje, że w istotnym stopniu jej działania, a nawet wyobrażenia o nich, kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Służby Celnej muszą być tak wysokie, aby umacniały podstawy ich autorytetu* (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 93).

Instytucja zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych została skonstruowana z uwzględnieniem wskazanych

wyżej wymogów. Ustawa o Służbie Celnej rozróżnia dwa rodzaje zawieszenia funkcjonariusza: obligatoryjne oraz fakultatywne. To pierwsze jest ograniczone czasowo do 3 miesięcy i może być zastosowane jedynie 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, zwieszenie fakultatywne (także ograniczone czasowo do 3 miesięcy) dotyczy przypadków, w których przeciwko funkcjonariuszowi wszczęto postępowanie karne w sprawie o przestępstwo nieumyślne ścigane z oskarżenia publicznego, postępowanie karne skarbowe w sprawie o nieumyślne przestępstwo skarbowe lub postępowanie dyscyplinarne. Zawieszenie to jest możliwe jedynie wtedy, gdy jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby (art. 103 ust. 2 u.S.C.). Z kolei, w art. 103 ust. 3 u.S.C. przewidziano fakultatywną możliwość przedłużenia okresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego. Możliwość ta została jednak ograniczona do szczególnie uzasadnionych przypadków.

W prezentowanym kontekście należy więc przyjąć, że zapewnienie sprawności postępowania, prowadzonego w kwestii zawieszenia funkcjonariusza celnego, ma wpływ na działania Służby Celnej oraz na sposób postrzegania tej formacji przez społeczeństwo. Wyłączenie dewolutywności środka zaskarżenia jest niewątpliwie jednym z elementów zwiększenia tej sprawności. Wydaje się to tym bardziej uzasadnione, że, wobec możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego, czas niezbędny do definitywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności i legalności decyzji o zwieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej może okazać się stosunkowo długi. Uzasadnieniem przyjęcia niedewolutywnego modelu zaskarżenia decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza może być też zakres ustawowych kompetencji

dyrektora izby celnej, który ponosi odpowiedzialność za działalność tej jednostki Służby Celnej. W szczególności sprawuje on nadzór nad działalnością naczelników urzędów celnych oraz realizuje politykę kadrową w izbach i urzędach celnych (art. 19 ust. 1 pkt 1 i 4 u.S.C.).

Z kolei, oceniając konstytucyjność ograniczenia prawa do zaskarżenia przez wyłączenie suspensywności decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej, należy odnieść się do ustrojowych przesłanek dopuszczalności tego rodzaju rozwiązania. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że przyczyny, dla których ustawodawca decyduje się na wyłączenie tej zasady, powinny generalnie wynikać z potrzeby zapewnienia natychmiastowej ochrony istotnym wartościom i dobrom chronionym prawem. Jednocześnie ograniczenie takie musi być niezbędne dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę (*vide* – wyrok dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134 i powołana tam literatura; por. też orzecznictwo i piśmiennictwo wskazane w powołanym już stanowisku Sejmu RP z dnia 9 listopada 2012 r., s. 25). Jest oczywiste, że suspensywność środka odwoławczego od decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza celnego *de facto* zniweczyłaby możliwość zrealizowania celu instytucji zawieszenia, tj. zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań Służby Celnej. Pełnienie służby przez funkcjonariusza, wobec którego podjęto taką decyzję z powodu przedstawieniu mu zarzutu popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego (zwłaszcza o charakterze korupcyjnym), niosłoby bowiem zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa i podważałoby wiarygodność Służby Celnej.

Wprowadzone ograniczenia prawa do zaskarżenia nie niweczą przy tym żadnego z podstawowych standardów proceduralnych, gwarantujących realną kontrolę decyzji pierwszej instancji oraz zapobiegających arbitralności rozstrzygnięć odwoławczych. Zaznaczyć przy tym należy, że dolegliwość zawieszenia łagodzona jest przez ograniczenie czasu, na jaki może być

stosowany ten środek, i nadanie cechy wyjątkowości decyzji o przedłużeniu tego czasu. Ponadto, w art. 103 ust. 4 u.S.C., ustawodawca przewidział, że okres zawieszenia z powodów określonych w art. 103 ust. 1 u.S.C. wliczany jest do okresu pełnienia służby, 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 Kodeksu postępowania karnego, a także w przypadku uchylecia prawomocnego wyroku skazującego.

W świetle przedstawionych rozważań nie wydaje się więc budzić kontrowersji teza, że ograniczenia prawa do zaskarżenia decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych, znajdują uzasadnienie w, zawartej w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, przesłance ochrony porządku publicznego i są konieczne dla zapewnienia ochrony ważnych dóbr i wartości chronionych prawem. Wprowadzające te ograniczenia – i zaskarżone w niniejszej sprawie – przepisy ustawy o Służbie Celnej są więc zgodne również z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Bernard*  
Zastępca Prokuratora Generalnego