

118/11A/2004

WYROK

z dnia 21 grudnia 2004 r.

Sygn. akt SK 19/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Adam Jamróz

Jerzy Stępień – sprawozdawca

Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 grudnia 2004 r., skargi konstytucyjnej Ryszarda Szczepańskiego o zbadanie zgodności:

art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 ze zm.) z art. 97 tejże ustawy oraz z art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Skarżący Ryszard Szczepański reprezentowany przez radcę prawnego zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, kwestionując konstytucyjność art.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 stycznia 2005 r. w Dz. U. Nr 1, poz. 3.

25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 ze zm.) z art. 97 tejże ustawy oraz z art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji.

Skarżący był zatrudniony w Urzędzie Celnym w Szczecinie, na stanowisku kontrolera celnego od 1 lipca 1992 r., a z dniem 1 października 2001 r. został awansowany na stanowisko starszego kontrolera celnego tego Urzędu.

Decyzją Dyrektora Urzędu Celnego w Szczecinie, z 4 października 2001 r., utrzymaną w mocy przez Prezesa Głównego Urzędu Cel, decyzją z 5 listopada 2001 r., Ryszard Szczepański został zwolniony ze służby. Za podstawę tych decyzji przyjęto fakt, że prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w Gryficach z 19 września 1996 r. (sygn. akt II K – 543/95) został uznany winnym i skazanym za popełnienie przestępstwa umyślnego. Podstawę prawną decyzji stanowił przepis art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Wniesiona przez Ryszarda Szczepańskiego skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego została oddalona wyrokiem z 25 marca 2002 r. (sygn. akt II SA 4012/01).

W ocenie skarżącego naruszono zasadę zakazu wstecznego działania prawa. Dalszym dowodem naruszenia tej zasady jest treść przepisu art. 91 ust. 2 ustawy, który stanowi, że pracownik zatrudniony w organach celnych będzie weryfikowany na zasadach i warunkach określonych w tej ustawie.

Skarżący twierdzi, że z wyjątkiem warunku określonego w art. 2 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej spełnia wszystkie pozostałe wymagania wymienione w przepisie. Cieszy się nieposzlakowaną opinią, czego dowodem jest awans, a od daty wydania wyroku skazującego do dnia zwolnienia ze służby upłynął okres ponad 5 lat. Za rzetelną i uczciwą służbę pełnioną w tym okresie czasu był nagradzany i korzysta z pełni praw publicznych.

Stosowanie przepisu art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy wobec skarżącego, pozostającego w służbie celnej od 8 lat, który sam, w złożonym oświadczeniu przyznał fakt jego karalności, to naruszenie zasady równości wobec prawa. Zasada ta oznacza nie tylko prawo do równego traktowania przez władze publiczne, ale również zakaz stosowania dyskryminacji w życiu społecznym. Dyskryminacji nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie przewiduje żadnych odstępstw.

Skarżący twierdzi, że niezależnie od podniesionych zarzutów sprzeczności ustawy z ustawą zasadniczą akt mianowania na kontrolera celnego z dniem 1 lipca 2000 r. wydany został w trybie określonym w przepisie art. 91 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej i dokument ten, jak również późniejszy awans, stanowi „pisemną propozycję służby”. Dziewięciomiesięczny okres wskazany w ustawie na udzielenie pracownikowi propozycji pracy zobowiązywał pracodawcę do sprawdzenia w tym czasie czy funkcjonariusz celny spełnia kryteria do zwolnienia ze służby. Skoro więc po upływie dziewięciomiesięcznego okresu skarżący zostaje mianowany funkcjonariuszem służby celnej, to należy przyjąć, że w ocenie pracodawcy spełnia wymogi określone w przepisie art. 2 tej ustawy.

2. Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również że postępowanie z zakresie niezgodności przepisu art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z przepisem art. 97 ustawy o Służbie Celnej podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w tej kwestii (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zw. z art. 46 ust. 2 tejże ustawy i art. 188 Konstytucji).

Prokurator Generalny wskazał, że Trybunał Konstytucyjny nie bada zgodności przepisów ustawy z przepisami umieszczonymi w akcie normatywnym tej samej rangi, albowiem katalog spraw przekazanych Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygania jest określony w art. 188 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 i art. 46 ust. 2 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym. Wobec tego istnieje podstawa do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, jako że jest niedopuszczalne.

Zaskarżony przepis stanowi, że funkcjonariusza celnego zwalnia się ze służby w przypadku m.in. skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie.

Zasada równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne sprowadza się do zakazu jakiejkolwiek dyskryminacji osób z uwagi na ich płeć, pochodzenie narodowościowe, społeczne, wyznanie, wykształcenie, stan majątkowy itp. Zdaniem Prokuratora Generalnego kwestionowany przepis nie narusza tej konstytucyjnej zasady. Wprowadza on jedynie szczególną cechę obywatela, który musi ją posiadać, chcąc być funkcjonariuszem celnym. Zasada wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ogranicza bowiem ustawodawcy w ustalaniu szczególnych wymogów w stosunku do poszczególnych zawodów czy funkcji publicznych. Zwolnienie na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej było zasadne, gdyż skarżący nie spełniał warunków określonych w art. 2 pkt 3 tejże ustawy. Każda bowiem osoba niespełniająca tego warunku byłaby ze służby celnej zwolniona.

W podobny sposób, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy tłumaczyć zgodność skarżonego przepisu z art. 60 Konstytucji. Dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach ma na celu spowodowanie, iż władze publiczne muszą stosować wobec wszystkich obywateli tożsame kryteria naboru do tej służby. Ustawodawca może jednak przy realizacji tej zasady konstytucyjnej formułować w drodze ustaw i wydawanych na ich podstawie aktów wykonawczych szczególne wymogi. Nie jest możliwe natomiast wprowadzenie innego, pozaprawnego zróżnicowania w przypadku naboru do służby publicznej. Nie oznacza to jednak obowiązku przyjmowania do służby publicznej każdego chętnego, a jedynie zakaz różnicowania poza tymi, które dopuszcza ustawa. Należy zatem przyjąć, że skarżony przepis jest zgodny także z art. 60 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji, gdyż zasada równości wobec prawa i równe traktowanie przez władze publiczne, jak również równy dostęp do służby publicznej nie zostały naruszone wymogiem niekaralności zawartym w kwestionowanym przepisie.

Zasady konstytucyjne zawarte w powołanych przez skarżącego wzorcach zobowiązują do stosowania identycznych kryteriów wobec wszystkich obywateli, a nie zakazują tworzenia szczególnych kryteriów przy naborze do konkretnych formacji zawodowych. Ustawodawca ma prawo kształtowania dostępu do pewnych zawodów, wprowadzając konkretne ograniczenia w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu osób wstępujących do danej formacji zawodowej.

Zdaniem Marszałka Sejmu ma to szczególne znaczenie w przypadku administracji publicznej realizującej fiskalne funkcje państwa. Niekaralność jest jednym z tych wymogów, który nie budzi wątpliwości i nie ma żadnych cech dyskryminujących.

II

Na rozprawie 21 grudnia 2004 r. zarówno skarżący, jak i przedstawiciel Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis ustawy o Służbie Celnej brzmi:

„Art. 25. 1. Funkcjonariusza celnego zwalnia się ze służby w wypadku:

(...)

3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie (...).”.

Przepis art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie wyraża jednakże gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163).

Gwarantując obywatelom polskim, korzystającym z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, art. 60 Konstytucji koresponduje z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98). Przepis ten akcentuje bowiem obowiązywanie tej zasady w odniesieniu do regulacji dostępu wszystkich obywateli polskich do służby publicznej.

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z 11 lipca 2000 r., sygn. K. 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145, czy też wyrok z 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4). Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy („kategorii”). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41).

Wszakże, co Trybunał podkreślał wielokrotnie, zasada równości nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej w pewnych, ściśle określonych przypadkach odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Na ustawodawcy – co należy podkreślić – spoczywa ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne (zob. np. wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., sygn. K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52).

Specyfika statusu pracowniczego kategorii umundurowanych funkcjonariuszy służb publicznych była kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36, oraz z 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, a także innych służb mundurowych – stwierdził Trybunał w wyroku z 14 grudnia 1999 r. (sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) – nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków.

Przykładowo, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru wymienić można m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Powyższe uwagi zachowują aktualność i w analizowanej sprawie. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego. Zauważyć jednak należy, że służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie (zob. wyrok TK o sygn. K 25/96).

Orzekając 19 października 2004 r. w sprawie przepisów dotyczących Służby Celnej (sygn. K 1/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 93), 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. Okoliczność, że wymagania takie w stosunku do nich są niejednokrotnie wyższe niż w stosunku do innych służb, nie oznacza, że w stosunku do innych służb nie mogą być zwiększone, o ile tego wymagać będzie sytuacja”.

2. Trybunał Konstytucyjny aprobuje w całej rozciągłości pogląd doktryny, że „dyskryminacją jest nieznajdujące podstawy w obowiązujących normach prawnych i upośledzające daną osobę traktowanie jej przez inne podmioty: odbieranie lub ograniczanie wolności, uniemożliwianie lub utrudnianie korzystania z praw, wymaganie realizacji nieznanych prawu obowiązków” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 51).

Określenie w przepisach ustaw dodatkowych wymagań stawianych kandydatom do określonych stanowisk w służbie publicznej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia tak określonej przesłanki, jaką jest wymóg niekaralności, nie może być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – równoznaczne z niezgodnym z art. 60 Konstytucji ograniczeniem dostępu do służby publicznej. Sprzeczność taka zachodziłaby bowiem wówczas tylko, gdyby wprowadzone w tej mierze w odpowiednich ustawach dodatkowe przesłanki nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów, tj. nie przestrzegałyby zasady równości szans wszystkich kandydatów, bądź też – z jakiegokolwiek przyczyny – zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów. Przesłanką taką nie jest kryterium niekaralności za przestępstwo umyślne.

Jednocześnie określenie kryteriów zwalniania z określonej służby publicznej oraz procedura podejmowania odpowiednich decyzji w tym zakresie musi spełniać wymóg szczegółowego i precyzyjnego uregulowania ustawą, celem wyeliminowania jakiejkolwiek dowolności podejmowanych decyzji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98). Tak jest w przypadku zaskarżonego przepisu art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej.

3. Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy postanowienia kwestionowanego przez skarżącego przepisu prowadzą do zróżnicowania podmiotów posiadających istotne cechy wspólne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka nie ma miejsca. Ustawodawca stawia bowiem wymóg niekaralności wszystkim chcącym być funkcjonariuszami celnymi, nie dokonując w tej mierze żadnych zróżnicowań.

Zaskarżony przepis, będący materialnoprawną podstawą zwolnienia skarżącego ze służby celnej, operuje zwrotem „zwalnia się”, a nie zwrotem „można zwolnić”, jak to czyni np. przepis art. 26 pkt 2 kwestionowanej ustawy. Oznacza to, że zwolnienie ma charakter obligatoryjny, a więc niezależny od uznania organu. Niezasadna jest również interpretacja zaskarżonego przepisu zawarta we wniosku, a polegająca na dopuszczalności stosowania tego przepisu wyłącznie do tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali prawomocnie skazani za przestępstwo umyślne po wejściu w życie ustawy o Służbie Celnej. Taka interpretacja jest sprzeczna zarówno z art. 2 pkt 3 ustawy stanowiącym, że służbę celną może pełnić osoba, która nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, jak i z art. 2 pkt 5 ustawy ustanawiającym wymóg posiadania nieposzlakowanej opinii przez funkcjonariusza tej służby. Tak więc czas, w jakim doszło do skazania za przestępstwo popełnione umyślnie nie ma żadnego znaczenia przy podejmowaniu decyzji w oparciu o kwestionowany przepis.

Na marginesie, szczegółowa analiza uzasadnienia skargi doprowadziła Trybunał do następującego wniosku. Otóż z treści zarzutów skarżącego wynika, iż wcale nie kwestionuje on brzmienia zaskarżonego przepisu. Przedmiotem zaskarżenia czyni natomiast zastosowanie tegoż przepisu w swojej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Tymczasem stosowanie prawa przez sądy – choćby nawet błędne – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej z art. 97 tejże ustawy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgodnie z art. 188 Konstytucji oraz z art. 2 ust. 1 i art. 46 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym niedopuszczalne jest badanie zgodności przepisów ustawy z przepisami zamieszczonymi w akcie normatywnym tej samej rangi. W związku z tym na zasadzie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym należało postępowanie w tym przedmiocie umorzyć.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.