



Warszawa, 25.11. 2003 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

36267

RPO-455054-IX-906-03-WK

Pan  
Dr Andrzej RACZKO  
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się funkcjonariusze Służby Celnej, jak i reprezentujące ich związki zawodowe, w sprawie nieprawidłowości związanych z alokacją w tej Służbie.

Z otrzymywanych listów wynika, że funkcjonariusze Służby Celnej zwalniani są na podstawie art. 32 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). Przepis art. 32 stanowi:

ust. 1 - pracownicy i funkcjonariusze celni zatrudnieni w urzędach kontroli skarbowej, izbach 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.

ust. 2 - przeniesienia, o którym mowa w ust. 1, dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik ma być zatrudniony, w porozumieniu z kierownikiem jednostki dotychczas zatrudniającej pracownika.

ust. 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.

ust. 4 - pracownik lub funkcjonariusz celny, któremu przedstawiono propozycją 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.

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

ust. 7 - przepisy ust. 1-6 stosuje się odpowiednio do pracowników i funkcjonariuszy celnych zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

ust 8. - przepisów ust. 1-7 nie stosuje się do urzędników służby cywilnej.

Przedstawiona powyżej norma prawna na podstawie której dokonywana jest alokacja Służby Celnej budzi moje wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności z prawem. Pragnę zauważyć, iż zgodnie z zasadą określoną, w art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, uzasadniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta jest obecnie wobec szerokiej wykładni Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny standardem państwa prawnego. Klauzulę demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad które wprowadzicie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Na standard ten składają się wywiedzione przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawa - zasady: zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa (bezpieczeństwa prawne) ochrona praw nabytych i interesów w toku, nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* (okresu dostosowawczego), przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa. W mojej ocenie przy wydawaniu tej normy, organ ustawodawczy naruszył te zasady. Pragnę bowiem zauważyć, iż celem wprowadzenia kwestionowanej normy była szybkie jej wejście w życie bez uwzględnienia praw nabytych funkcjonariuszy Służby Celnej.

Jak bowiem wynika z przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 z późn. zm.), podmioty objęte tą regulacją posiadają szereg uprawnień, których prawidłowe stosowanie nie da się pogodzić z wprowadzeniem przepisu art. 32 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, jeżeli wymagają tego potrzeby Służby Celnej, funkcjonariuszowi celnemu można zlecić na okres do 6 miesięcy w roku kalendarzowym wykonywanie innych obowiązków służbowych zgodnych z jego kwalifikacjami.

2. Funkcjonariusza celnego można, gdy wymagają tego ważne względy służbowe, przenieść na takie samo lub równorzędne stanowiska da innego urzędu, w tej samej lub innej miejscowości

3. Funkcjonariuszowi celnemu, w związku z przeniesieniem do służby w innej miejscowości, przysługuje jednorazowe świadczenie pieniężne na zagospodarowanie w wysokości jednomiesięcznego uposażenia, należnego w dniu przeniesienia, w wypadku gdy łączy się z tym zmiana miejsca zamieszkania

4. Funkcjonariusza celnego można, gdy wymagają tego względy służbowe, przenieść czasowo na okres do 6 miesięcy w roku kalendarzowym do innej jednostki organizacyjnej Służby Celnej w tej samej lub innej miejscowości.

5. W wypadkach określonych w ust 1, 2, i 4 funkcjonariuszowi przysługuje uposażenie stosownie do wykonywanych obowiązków służbowych, lecz nie niższe od dotychczas otrzymywanego. Natomiast zgodnie z art. 19, nie można bez zgody zainteresowanego przenieść do pełnienia służby w innej miejscowości: kobiet w ciąży, funkcjonariusza celnego samodzielnie sprawującego opiekę nad dzieckiem do lat 14. Przepis art. 20 określa, że przeniesie funkcjonariusza celnego da innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. W wypadkach tak określonych funkcjonariuszowi przysługuje zwrot kosztów przeniesienia, w tym zwrot kosztów podróży.

Z kolei art. 21 stanowi, że w razie reorganizacji urzędu funkcjonariusza celnego można przenieść na inne równorzędne lub niższe stanowisko służbowe w tym urzędzie, odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli nie jest możliwe dalsze pełnienie służby na dotychczasowym stanowisku. Przez okres sześciu miesięcy po przeniesieniu funkcjonariuszowi celnemu przysługuje uposażenie nie niższe od dotychczasowego. Natomiast art. 22 określa, że funkcjonariusza celnego można przenieść na niższe równorzędne stanowisko w razie:

1) trwałej utraty zdolności do służby na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej przez lekarza, z tym że przez okres 3 miesięcy zachowuje on prawo do dotychczasowego uposażenia; jeżeli funkcjonariusz celny zostaje poddany rehabilitacji zdrowotnej lub

przysposobieniu do innych obowiązków służbowych, zachowuje prawo do dotychczasowego uposażenia przez okres 12-miesięcy

2) likwidacji zajmowanego stanowiska, gdy nie ma możliwości przeniesienia go na inne, równorzędne stanowisko art. 21 ust 2~stosuje się-odpowiednio,

3) pisemnego wniosku funkcjonariusza.

W wyniku wprowadzenia, w stosunku do funkcjonariuszy celnych przepisu art. 32-ustawy o Wojewódzkich Kolegiach Skarbowych zostali oni pozbawieni powyższych uprawnień. Z docierających do mnie informacji wynika iż przed stawiane są im propozycje zmiany służby na gorszych warunkach tj. ze zmniejszonymi stopniami służbowymi, zmniejszonym uposażeniem, bez świadczeń pieniężnych na zagospodarowanie, bez zapewnienia im mieszkań w nowym miejscu służby oraz bez zwrotu kosztów dojazdu i przeniesienia. Sytuacja ich uległa znacznemu pogorszeniu, gdyż nie mają oni możliwości kwestionowania warunków tych propozycji, a odmowa ich przyjęcia jest równoznaczna ze zwolnieniem ze służby. W mojej ocenie, zawarte w art. 32 regulacje mogą odnosić się jedynie do pracowników celnych zatrudnionych w urzędach kontroli skarbowej, izbach skarbowych, urzędach skarbowych, izbach celnych i urzędach celnych, a nie do funkcjonariuszy celnych, którzy działają na podstawie odrębnej pragmatyki.

Zamieszczenie w ustawie o Wojewódzkich Kolegiach Skarbowych kwestionowanego przepisu stanowiło zaskoczenie dla funkcjonariuszy celnych, gdyż jego regulacje stoją w sprzeczności z uprawnieniami dotyczącymi warunków służby w ustawie o Służbie Celnej. Ponadto nowa regulacja stanowiła odejście od przyjętych, i ukształtowanych już rozwiązań prawnych w tym zakresie. Działanie ustawodawcy w tej sprawie było celowe i zmierzało do pominięcia stosowania przy alokacji służby celnej przepisów ustawy pragmatycznej, na podstawie której Służba ta zobowiązana jest działać. W ten sposób funkcjonariusze zostali potraktowani przedmiotowo i pozbawieni wszelkich świadczeń związanych z reorganizacją. Takie działanie ustawodawcy nie może być akceptowane w demokratycznym państwie prawa.

Ponadto zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje stanowienie przepisów prawa w taki sposób by nie naruszać zasady ochrony praw nabytych. Istota zasady ochrony praw nabytych, sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98). Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ona ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, oraz praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze

przesłanki ustawowe nabycia praw pod-rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K. 14/91 i wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99). W niniejszej sprawie funkcjonariusze celni nabyli prawa na podstawie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych zawartych w ustawie o Służbie Celnej, a późniejsze regulacje zawarte w ustawie o Wojewódzkich Kolegiach Skarbowych zmierzają do ich pominięcia. Zdaję sobie sprawę z faktu, iż ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, jednakże w niniejszej sprawie nie nastąpiły okoliczności, które mogłyby uzasadniać odstępianie od tej zasady w przypadku konieczności realizacji innych wartości lub zasad konstytucyjnych, ocenianych jako ważniejsze. Nadto ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest uzasadnione, ponieważ zasada ta chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne (wyrok TK z 4 stycznia 2000 r. K. 18/99). W mojej ocenie, oczekiwanie respektowania przez celników przepisów ustawy o Służbie Celnej) w zakresie zmiany warunków pełnienia służby funkcjonariuszy celnych jest zasadne.

Wreszcie z zasady państwa prawnego wynika nakaz stanowienia norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zasada określoności przepisów prawa wymaga by przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznanych-praw. Związana z wymogiem jasności precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. K. 24/00). Z zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Ma on szczególnie, doniosłe znaczenie w sferze wolności oraz praw człowieka i obywatela. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych należy oceniać niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Stwarza to bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych, zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Dotyczy to również umiejscowienia przepisu prawa w ustawie nowelizującej inną ustawę. W niniejszej sprawie, ustawodawca zamiast umieścić przepis o propozycjach zmiany pełnienia służby w ustawie pragmatycznej o Służbie Celnej, dokonał tego w ustawie o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Zamieszczenie regulacji w tej ustawie spowodowało wątpliwości interpretacyjne stosowania przepisów regulujących zmianę pełnienia, warunków służby funkcjonariuszy celnych. Postępowanie takie jest niezgodne z zasadą poprawnej legislacji i określoności przepisów prawa.

Należy także zauważyć, iż przepis art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. a Wojewódzkich Kolegiach Skarbowych wszedł w życie bez odpowiedniego *vacatio legis*. Niniejsza ustawa została opublikowana w organie promulgacyjnym w dnia 6 sierpnia, 2003 r. Przepis art. 40 tej ustawy określa, że wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2003 r. z wyjątkiem dwóch innych artykułów, które wchodzi, w życie w terminie późniejszym oraz art. 32 który jako jedyny wszedł w życie z dniem ogłoszenia. Pragnę zaznaczyć, iż z zasady demokratycznego państwa prawa wynika nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. Badanie, konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter odpowiedni do ich treści specyfiki. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej. Argument ważnego interesu publicznego może - wyjątkowo - uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis* (orzeczenie TK z 11 września 1995 r., P. 1/95). Minimalny standard *vacatio legis*, wyznacza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia, 20 lipca 2000 r. o ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ( Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm. ), przewidujący jako zasadniczy okres *vacatio legis* termin, czternastodniowy. Ustawa przewiduje wyjątki od tej zasady podstawowej - w myśl art. 4 ust. 2, który stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą, wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W opisywanym przypadku zasada demokratycznego państwa prawnego stoi na przeszkodzie we wprowadzeniu tej normy prawnej z dniem, ogłoszenia. Zastanawiający jest także fakt, dlaczego organy stosujące prawo - jakimi są dyrektorzy izb celnych - nie wręczali tych propozycji funkcjonariuszom Służby Celnej wraz. z wejściem w życie tej normy prawnej, lecz czekali około trzech miesięcy na dokonanie tej czynności. Propozycje alokacyjne zostały wręczone zbiorowo na przełomie października i listopada bieżącego roku. Z powyższego wynika, że nie istniał w niniejszej sprawie ważny interes państwa, który wymagałby natychmiastowego wprowadzenia w życie (bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*) kwestionowanej normy prawnej.

Ponadto określenie 10-dniowego terminu na podjęcie życiowej decyzji jest nie tylko niehumanitarne ale przede wszystkim stoi w sprzeczności z unormowaniami zamieszczonymi w ustawie o Służbie Celnej i z prawem pracy. Alokacja może powodować także trudne do zaakceptowania, niekorzystne skutki społeczne - utrata pracy, rozpad więzi rodzinnych itp.

Zwracający się do mnie przedstawiciele Związków Zawodowych Służby Celnej podnoszą, iż wprowadzenie kwestionowanej regulacji nie było z nimi konsultowane. Tymczasem art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr

55, poz. 234 z późn. zm.) przyznaje związkom zawodowym prawo do opiniowania, założeń i projektów ustaw objętych zadaniami związków zawodowych. Oznacza to, iż w procesie legislacyjnym nastąpiło naruszenie prawa.

W związku z powyższym, działając na podstawie 16 ust 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracani się do Pana Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawianych zarzutów i poinformowanie mnie, jakie względy zadecydowały o wprowadzeniu kwestionowanej regulacji .prawnej w odniesieniu do funkcjonariuszy celnych. Proszę także o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do przywrócenia w niniejszej kwestii stanu zgodnego z prawem. Będę wdzięczny za w miarę szybkie udzielenie odpowiedzi, umożliwiające mi zajęcie stanowiska co do dalszego postępowania w sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/