



Warszawa, 27/01/2004r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-451191-IX-904/03/WK

RPO-452097-IX-904/03/WK

RPO-452171-IX-904/03/WK

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę

o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 120, poz. 1122) wprowadzający do ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 89, poz. 804 i Nr 153, poz. 1271) w art. 25 w ust. 1 nowe pkt 8a i 8b oraz w art. 61 nowe brzmienie ust. 2 - jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I.

Przepis art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802 z późn. zm.) stanowi obecnie, iż funkcjonariusza celnego zwalnia się ze służby w wypadku:

- 1) orzeczenia trwałej niezdolności do służby,
- 2) wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby,
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie,
- 4) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego,
- 5) nieprzydatności do służby, stwierdzonej w ocenie okresowej lub opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej,
- 6) odmowy złożenia ślubowania,
- 7) prawomocnego orzeczenia utraty praw publicznych,
- 8) prawomocnego orzeczenia zakazu wykonywania zawodu funkcjonariusza celnego,
8a) wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego,
8b) tymczasowego aresztowania,
- 9) odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i 4,
- 10) zgłoszenia przez funkcjonariusza celnego pisemnego żądania zwolnienia ze służby,
- 11) trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie ma możliwości pełnienia służby przez funkcjonariusza celnego na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy funkcjonariusz celny odmawia przejścia na takie stanowisko.

Zaskarżone normy prawne zostały wprowadzone przepisem art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 120, poz. 1122) i zaczęły obowiązywać od dnia 10 sierpnia 2003 r. Włączenie do obiegu prawnego tych przepisów spowodowało liczne zwolnienia funkcjonariuszy ze Służby Celnej - nawet tych, przeciwko którym wniesiono akty oskarżenia przed wejściem w życie kwestionowanej nowelizacji.

II.

Zasada domniemania niewinności została wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że: *„Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”*. Unormowanie to jest przykładem konstytucjonalizacji zasad prawa karnego, od dawna uznanych przez doktrynę i prawo międzynarodowe za kardynalne prawa człowieka (por. W. Zakrzewski [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 183). Zasada domniemania niewinności stanowi jedną z fundamentalnych i powszechnie uznawanych zasad państwa prawnego. Znalazła ona swój wyraz w wiążących Polskę aktach międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w szczególności w Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r., Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284–285). Przepis art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że *„każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo być uważana za niewinną aż do udowodnienia jej winy zgodnie z ustawą”*. Z kolei art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności określa, że *„każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą”*.

W ujęciu konstytucyjnym zasada domniemania niewinności wyraża podstawową gwarancję wolności i praw człowieka. Spełnia ona zatem funkcję ochronną. Płynąca z niej dyrektywa nakazuje każdego uważać za niewinnego do czasu, kiedy sąd prawomocnym wyrokiem nie stwierdzi jego winy. Jako norma konstytucyjna nakazująca przestrzeganie określonych reguł postępowania i jest skierowana do wszystkich; w szczególności adresatami tej dyrektywy są wszystkie organy władzy publicznej. Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej stanowi jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie wobec organów władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Domniemanie to ściśle wiąże się z nietykalnością osobistą oraz ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne (art. 30 Konstytucji). Wpływa to w sposób zasadniczy na rangę tej zasady. Ze względu na funkcję gwarancyjną domniemanie niewinności jest ukształtowane w sposób szczególny i w ujęciu konstytucyjnym stanowi ono nie tyle regułę dowodową, co wyraz jednego z generalnych założeń leżących u podstaw porządku prawnego.

Przytoczone powyżej stwierdzenia znajdują utrwalony wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

III.

Dla meritum sprawy szczególnie istotne znaczenie ma fakt, iż Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada domniemania niewinności dotyczy nie tylko postępowania karnego, ale odnosi się odpowiednio również do postępowań represyjnych, w tym zwłaszcza postępowań dyscyplinarnych. Trybunał Konstytucyjny wychodzi bowiem z założenia, że pozwala na to uregulowanie domniemania niewinności w Konstytucji wśród przepisów dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela, co oznacza rozszerzenie zakresu przywołanej zasady konstytucyjnej poza ramy procesu karnego. Pogląd ten został dobitnie wyrażony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2002 r. (sygn. K. 19/01), ogłoszonym w OTK ZU Nr 1/A/ 2002 (vide akapit drugi, str. 10). Tamże zaznaczono, iż Trybunał Konstytucyjny miał już okazję wypowiedzieć się w tej kwestii przy rozpoznawaniu spraw dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne (por. uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r. sygn. K. 22/01 - OTK ZU Nr 3/2001, str. 270 i z dnia 11 września 2001 r. sygn. SK 17/01 - OTK ZU Nr 6/2001, str. 878 - 879), zwracając przy tym uwagę, iż „zasada domniemania niewinności na poziomie postępowań dyscyplinarnych oznacza ciężący na organie orzekającym obowiązek traktowania obwinionego jak niewinnego dopóki jego wina nie zostanie udowodniona we właściwym trybie i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym.”. Kwestionowane przepisy możliwości takiej nie dają zamykając obwinionemu drogę do wykazania niewinności już na etapie wniesienia aktu oskarżenia, bądź tymczasowego aresztowania.

Zauważyć przy tym należy, że zasada domniemania niewinności nie stanowi ograniczenia praw jednostki, lecz ich zabezpieczenie i ochronę. Nie ma więc podstaw do twierdzenia, że zakres jej stosowania nie może być rozszerzony poprzez akty normatywne niższej rangi niż Konstytucja. Konstytucyjnego umocowania do takiego poszerzania, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, można szukać m.in. w art. 2 Konstytucji. Z kolei, na gruncie postępowania karnego emanacją tej zasady jest art. 5 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.), który określa, że *oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem*. Zatem obowiązujący kodeks postępowania karnego posługuje się formułą pozytywną. Jest ona adresowana przede wszystkim do oskarżyciela (w postępowaniu dyscyplinarnym - rzecznika dyscyplinarnego) i organów orzekających. Zmusza je do poszukiwania i przedstawiania odpowiednich dowodów. Zobowiązuje też te organy do właściwego stosunku wobec oskarżonego (obwinionego), a zwłaszcza do poszanowania jego godności. W efekcie daje podstawę prawną do stworzenia oskarżonemu (także -

obwinionemu) określonej sytuacji procesowej. Oznacza to przede wszystkim odpowiedni rozkład ciężaru dowodu i obowiązek stosowania *zasady in dubio pro reo*. Przy takim podejściu ten, kto stawia zarzut, musi go udowodnić. Oskarżony (w postępowaniu dyscyplinarnym - obwiniony) nie musi niczego udowadniać, ponieważ ciężar obalenia domniemania niewinności spoczywa na organach prowadzących postępowanie. Gdy przeprowadzone postępowanie dowodowe nie doprowadzi do wyjaśnienia ważnych dla przełamania domniemania niewinności okoliczności sprawy, wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść oskarżonego (obwinionego). Domniemanie to działa do końca postępowania, tzn. do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

Domniemanie niewinności określa w postępowaniu dyscyplinarnym (tak jak w postępowaniu karnym) wyłącznie sytuację procesową obwinionego, nakazując organowi prowadzącemu postępowanie przyjęcie tzw. „prawdy tymczasowej” do czasu gdy dowody przeprowadzone w postępowaniu wykażą iż prawda rzeczywista (obiektywna) jest odmienna (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18.01.1991 r., sygn. akt I KR 120/90, OSP 1991, nr 10, poz. 248; oraz z dnia 8.01.1988 r., sygn. akt IV KR 175/87, OSPiKA 1989, nr 1, poz. 12). Takie rozumienie zasady domniemania niewinności przyjęto również w orzecznictwie ukształtowanym na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że zasada ta „ma z pewnością i przede wszystkim charakter proceduralny” (orzeczenie w sprawie Minelli V. Szwajcaria, 25 marca 1983 r., A 62, § 37). Podobne stanowisko zajmuje też Europejska Komisja Praw Człowieka. Jednakże ogólnym postulatem wynikającym z orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu jest nakaz interpretowania zasady domniemania niewinności w taki sposób „by była ona rzeczywista i skuteczna, a nie iluzoryczna i teoretyczna” (por. A Redelbach, Sądy a ochrona praw człowieka, Toruń 1999, s. 287).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzenie do art. 25 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej przepisów pkt 8a i pkt 8b o obligatoryjnym obowiązku zwalniania funkcjonariuszy ze służby w przypadku wniesienia w stosunku do nich aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego lub zastosowania w stosunku do nich środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania narusza zasadę domniemania niewinności określoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Faktu tego nie mogą również zmienić dostosowane do tych norm zmiany art. 61 ust. 2 ustawy, który stanowi, iż funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby w wypadku:

- 1) uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu - jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a,

- 2) umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu - jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8 b.

W niniejszym przypadku obywatel, bez przeprowadzenia ustawowo określonych reguł postępowania zakończonych wydaniem prawomocnego wyroku przez sąd, władny do orzekania o jego winie jest karany karą zwolnienia ze służby. Sama czynność wniesienia przez prokuratora aktu oskarżenia o przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego, bądź zastosowania przez sąd w stosunku do podejrzanego tymczasowego aresztowania powoduje natychmiastowe zwolnienie funkcjonariusza ze służby bez zapewnienia jakichkolwiek osłon socjalnych. Przedstawiony stan prawny nie tylko rodzi pole do nadużyć w stosunku do funkcjonariuszy, wobec których niesłusznie wystosowano akty oskarżenia, ale również jest niehumanitarny, gdyż pozbawia uposażenia, które często jest dla nich i ich rodzin jedynym źródłem utrzymania. Ponadto sytuacja osób zwolnionych ze służby, w stosunku do których zapadną wyroki uniewinniające będzie trudna także i z tego względu, że obsadzone będą już ich etaty i nie będą oni mogli wrócić na poprzednio zajmowane stanowiska. Istnienie w obrocie prawnym kwestionowanych norm powoduje, że oskarżeni bez udowodnienia im winy popełnienia określonego przestępstwa karani są karą wydalenia ze służby. W opisywanym przypadku następuje pominięcie kardynalnej zasady domniemania niewinności, a tym samym dochodzi do naruszenia ochrony godności i wolności człowieka, które są traktowane jako dobra przyrodzone i niezbywalne, (art. 30 Konstytucji). Oznacza to, iż organ administracji publicznej - z pominięciem wydania orzeczenia o winie przez właściwy sąd - decyduje o podstawowych prawach funkcjonariusza. W takim wypadku podejrzany o popełnienie przestępstwa bez zachowania odpowiednich gwarancji procesowych, mających na celu przedstawienie dowodów stwierdzających stopień jego winy i bez uprawomocnienia się orzeczenia zapadłego w jego sprawie, jest karany za czyny, których mógł nie popełnić. Przyjęcie takich rozwiązań następuje z pominięciem funkcji gwarancyjnej domniemania niewinności, a oskarżeni z góry uznawani są za winnych zarzucanych im czynów. Sytuacja taka stanowi naruszenie założeń leżących u podstaw porządku prawnego w Polsce i standardów występujących w krajach cywilizowanych. Jest ona także niezgodna z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi.

IV.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc

według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości sprawdza się, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Zasada równości dopuszcza zarazem różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa zakłada zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Przy badaniu kryterium podstawy różnicowania podmiotów prawa, bierze się pod uwagę :

- 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji,
- 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania,
- 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie określonych podmiotów (orzeczenia z: 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 281 i z 16 grudnia 1996 r., sygn. U. 1/96, OTK ZU, Nr 6/1996).

Służby mundurowe są szczególnym rodzajem służb publicznych, podlegającym określonym rygorom i ograniczeniom. Analiza zaskarżonych przepisów ustawy o Służbie Celnej dowodzi, że stosunek służbowy celników jest porównywalny ze stosunkami służbowymi innych funkcjonariuszy mundurowych działających na podstawie odrębnych ustaw pragmatycznych. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa pracy oraz prawa administracyjnego, stosunki służbowe funkcjonariuszy nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze mianowania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Ustawy regulujące zadania tych służb stawiają identyczne wymagania ich kandydatom - podobny sposób nawiązania stosunku służbowego, podobny sposób pełnienia i zwolnienia ze służby (w tym z uwagi na jej dobro bądź ważny interes). Kandydat na funkcjonariusza, podejmując świadomą decyzję o wstąpieniu do określonej formacji pozamilitarnej, od momentu mianowania musi się poddać regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Stosunek ten jest oparty na podporządkowaniu właściwym organom i możliwości jednostronnego kształtowania statusu podległych funkcjonariuszy przez te organy. Służba wymaga ze swej istoty pełnej dyspozycyjności i poświęcenia. Mundurowi pełniący służbę zobowiązani są do wykonywania poleceń przełożonych. Ustawy pragmatyczne służb publicznych nakładają też na ich funkcjonariuszy zbliżone obowiązki i zadania oraz ograniczenia w zakresie korzystania z pełni praw obywatelskich. Mundurowi nie mogą

być członkami partii politycznych oraz nie mogą brać udziału w akcjach protestacyjnych. Podobny jest sposób wynagradzania (pobieranie uposażeń) i premiowania. Zbliżona do siebie jest także odpowiedzialność dyscyplinarna i karna funkcjonariuszy. Systematyka poszczególnych ustaw pragmatycznych (układ rozdziałów i zakres podmiotowy) jest niemalże identyczna. Istniejące różnice dotyczą jedynie specyfiki i charakteru poszczególnych służb oraz przedmiotowego zakresu ich działania.

Nierówność w przedmiotowej sprawie polega na tym, iż funkcjonariusze Służby Celnej zostali zróżnicowani w prawach z funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Wymaga bowiem wyjaśnienia, iż przepisy: ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.), ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 171 z późn. zm.), ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 z późn. zm.), ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761), ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 27 poz. 298 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.) nie zawierają regulacji prawnych nakazujących obligatoryjne zwalnianie funkcjonariuszy w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego bądź zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W razie wszczęcia przeciwko funkcjonariuszom Policji, SG, PSP, SW, BOR, ABW i AW postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego są oni zawieszani na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych może być przedłużony. Zawieszenie w wykonywaniu czynności służbowych występuje także w przypadku zastosowania wobec funkcjonariuszy środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W przedstawionych sytuacjach zawieszeni funkcjonariusze w pełnieniu obowiązków służbowych otrzymują od najbliższego terminu płatności tylko 50% należnego uposażenia. W razie umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu funkcjonariusze otrzymują zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki tego uposażenia wprowadzone w okresie zawieszenia. Oznacza to, że pozostali funkcjonariusze służb publicznych mają większą ochronę prawną w zakresie przestrzegania zasady domniemania niewinności niż funkcjonariusze celni.

Co prawda przepis art. 23 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej stanowi, że funkcjonariusza celnego zawieszają się w pełnieniu obowiązków służbowych na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego. Jednakże zastosowanie instytucji zawieszenia w przypadku określonym w art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy powoduje, że zawieszenie to może być stosowane jedynie w fazie postępowania przygotowawczego, a nie postępowania sądowego - jak ma to miejsce w regulacjach dotyczących innych funkcjonariuszy służb pozamilitarnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2001 r. (sygn. akt II S.A. 1911/01), jeżeli przeciwko funkcjonariuszowi wszczęto postępowanie karne, to należy wykorzystać instytucję zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych (art. 23 ustawy o Służbie Celnej), a jeżeli chodzi o uzasadnione podejrzenie, że funkcjonariusz popełnił czyn stanowiący naruszenie obowiązków służbowych, to należy zastosować środki przewidziane w rozdziale 12 ustawy o Służbie Celnej, dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy celnych. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSA wyraził pogląd, że sam fakt wszczęcia postępowania karnego nie może jeszcze świadczyć o tym, iż skarżący popełnił czyn, o który jest podejrzany. Sąd zaznaczył, iż jeżeli chodzi o popełnienie czynu stanowiącego przestępstwo w rozumieniu Kodeksu karnego, to należy przypomnieć, że zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Ponadto zgodnie z powoływanym już art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby w wypadku:

- 1) uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu - jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a,
- 2) umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu - jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8b.

Z dyspozycji art. 61 ust. 2 pkt 1 wynika, iż osoba która została zwolniona ze służby w związku z wniesieniem przeciwko niej aktu oskarżenia o umyślnie popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, a następnie wydano w stosunku do niej postanowienie o umorzeniu postępowania karnego - nie może być przywrócona do służby, gdyż tylko prawomocny wyrok uniewinniający stanowi podstawę przywrócenia. Do Rzecznika Praw Obywatelskich w takiej sprawie zwróciło się kilku funkcjonariuszy, którzy nie zostali przywrócenie do służby, pomimo wydania w stosunku do nich postanowień o umorzeniu postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego stanowiącego, iż wszczęte postępowanie ulega umorzeniu, gdy

czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia. Oznacza to, iż umorzenie postępowania karnego nie jest wystarczającą podstawą do przywrócenia do służby. Taki stan prawny stanowi całkowite zaprzeczenie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę z faktu, iż funkcjonariusze celni wykonują ważne zadania związane z wprowadzaniem do budżetu państwa poważnych środków finansowych. Ich obowiązkiem jest zapewnienie zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny i ich wywozem z tego obszaru. W konsekwencji celnicy zajmują się wykonywaniem czynności polegających na nadawaniu towarom przeznaczenia celnego, wymiarem i poborem należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, wymiarem i poborem podatków od towarów i usług z tytułu importu, kontrolą celną, szczególnym nadzorem podatkowym oraz wymiarem i poborem podatku akcyzowego. Niewątpliwie specyfika tej służby powoduje, że jej funkcjonariusze są bardziej narażeni na styczność ze środowiskami przestępczymi zajmującymi się przemytem towarów. Silniejsze są tutaj także tendencje do korumpowania funkcjonariuszy celnych i pokusy przyjmowania przez nich nieuzasadnionych korzyści majątkowych. Jednakże okoliczności te nie mogą usprawiedliwiać ustawodawcy w zakresie wprowadzania uregulowań sprzecznych z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Nie mogą oni ponosić negatywnych skutków prawnych wynikających m. in. z pomówień i oskarżeń, polegających na istnieniu obligatoryjnego obowiązku zwalniania ich ze służby w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego bądź zastosowania tymczasowego aresztowania przed wydaniem prawomocnego wyroku sądowego stwierdzającego ich winę. Zróznicowania takiego nie może tłumaczyć także kontakt w obrocie z towarami o dużej wartości i zwiększony nacisk środowisk przestępczych zmierzający do skorumpowania celników. Przedstawiona powyżej sytuacja nakłada jedynie na organy państwa obowiązek wypracowania takich mechanizmów i procedur kontrolnych, które zminimalizowałyby występowanie tego typu niepożądanych zjawisk, a nie wprowadzania przez ustawodawcę sprzecznych z Konstytucją unormowań.

Należy także zaznaczyć, że funkcjonariusze mundurowi bez względu na przynależność do określonej formacji zobowiązani są przy wykonywaniu nałożonych na nich zadań do jednakowego wysiłku, uczciwości i staranności. Charakter wykonywanej służby przez funkcjonariuszy celnych w porównaniu z innymi funkcjonariuszami publicznymi nie uzasadnia wprowadzania norm prawnych ograniczających w tak dużym stopniu wolności obywatelskie w kwestii określenia warunków powodujących rozwiązanie stosunku służbowego. Oznacza to, iż tak funkcjonujące przepisy

dyskryminują funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb publicznych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, brak jest jakichkolwiek racjonalnych przesłanek uzasadniających utrzymanie mocy obowiązującej zaskarżonych norm prawnych. Przedstawione powyżej argumenty wskazują iż nie istnieje kryterium ze względu na wartości, zasady i normy konstytucyjne uzasadniające odmienne traktowanie funkcjonariuszy celnych od innych funkcjonariuszy służb pozamilitarynych. Brak jest także kryterium różnicującego, które pozostawałoby w racjonalnym związku z celem i treścią tych uregulowań.

V.

Zwracający się do Rzecznika podnoszą, że po wejściu w życie w dniu 10 sierpnia 2003 r. ustawy o zmianie ustawy - Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej nastąpiło liczne zwalnianie funkcjonariuszy, przeciwko którym wniesiono akty oskarżenia bądź zastosowano tymczasowe aresztowanie; nawet tych, do których miał zastosowanie stan prawny obowiązujący przed wejściem w życie kwestionowanej regulacji. Tymczasem przepisy dotyczące sposobu wejścia w życie przepisów nowelizowanej ustawy i jej obowiązywania nie przewidują retroaktywnego działania zaskarżonych norm. Zupełnie inne stanowisko zajęły w tej sprawie komórki organizacyjne Służby Celnej, związane interpretacją dokonaną w tej kwestii przez Departament Organizacji Służby Celnej Ministerstwa Finansów. Departament ten w piśmie skierowanym do Rzecznika uznał, że *„zmiany do ustawy o Służbie Celnej zostały wprowadzone w trakcie prac sejmowych, w formie poprawek poselskich. Parlament przyjął przedmiotowe zmiany bez przepisów przejściowych, należy zatem uznać, iż wolą ustawodawcy było wprowadzenie zasady, iż przepisy te mają obowiązywać od dnia wejścia w życie ustawy. W związku z powyższym od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów dotyczą one wszystkich funkcjonariuszy celnych, niezależnie od terminu osadzenia w areszcie, bądź daty wniesienia aktu oskarżenia. Wyłączną przesłanką zwolnienia ze służby jest zaistnienie jednej z okoliczności wymienionych w znowelizowanych przepisach. Zaznaczono, że wszystkie decyzje zwalniające ze służby funkcjonariuszy celnych, w związku z zaistnieniem powyższych przesłanek, stały się skuteczne z dniem doręczenia, a więc po dniu wejścia w życie ustawy. ”*

Zaprezentowana wykładnia jest niezgodna z powszechnie obowiązującymi zasadami interpretacyjnymi, które zakazują bez wyraźnej delegacji zawartej w ustawie stosowania nowoustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych. Takie stosowanie z mocą retroaktywną

przepisu art. 25 ust. 1 pkt 8a i pkt 8b ustawy o Służbie Celnej jest więc niezgodne z zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

Mając powyższe na uwadze wniesienie niniejszego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego uznaję za zasadne.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll