



Warszawa, 9/01/2009r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-605846-IX-09/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 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 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności załącznika nr 1 Lp. 5 oraz Lp. 7 lit. t) do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 153, poz. 1615 ze zm.) z art. 66 ust. 3 pkt 1 oraz art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie

wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892), z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W trakcie wizytacji jednostek wojskowych przez moich przedstawicieli zostały im zgłoszone problemy dotyczące wysokości równoważnika pieniężnego przysługującego żołnierzom szeregowym zawodowym za umundurowanie i wyekwipowanie niewydane w naturze. Niezadowolenie szeregowych zawodowych wywołuje to, iż w ich i tylko w ich przypadku wysokość wypłacanego z tego tytułu równoważnika została uzależniona od okresu pełnienia służby. Po zbadaniu sprawy (w tym po bezskutecznym skierowaniu stosownego wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej) uznałem, iż problem ten wymaga rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892) żołnierze zawodowi otrzymują umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie oraz w określonych przypadkach, wyżywienie albo równoważnik pieniężny w zamian za te należności. Natomiast na podstawie art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych Minister Obrony Narodowej został upoważniony do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia wysokości równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie, w tym za ubiory cywilne niewydane w naturze, oraz warunków i trybu ich wypłacania, a także organów właściwych w tych sprawach. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia regulującego materię wysokości równoważników pieniężnych w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie zostały zaś określone w art. 66 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Stosownie do

tych wytycznych rozporządzenie powinno w szczególności uwzględniać rodzaje umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych, którym ono przysługuje, i terminy wypłacania równoważnika. Ponadto powinno określać warunki wypłacania równoważnika w przypadku szycia przedmiotów wydawanych w naturze, sztych na miarę i za wykonywanie (uzupełnienie) haftów. W rozporządzeniu należy określić sposób postępowania w przypadku konieczności wykonania poprawek krawieckich i zasady wypłacania równoważnika za przedłużenie okresu używalności należnych przedmiotów wydanych w naturze. Rozporządzenie powinno uregulować tryb postępowania w stosunku do żołnierzy zawodowych, którzy nie wykorzystują równoważnika zgodnie z jego przeznaczeniem. W rozporządzeniu ponadto należy określić wysokość poszczególnych równoważników.

Do czasu wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 marca 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 45, poz. 270) kwestia wypłaty równoważników za umundurowanie i wyekwipowanie dla żołnierzy szeregowych nie wywoływała szczególnych kontrowersji. Otrzymywali oni równoważniki w wysokości przysługującej podoficerom i niezależnie od lat pełnionej służby (w Wojskach Lądowych w wysokości 2046,00 zł, w Siłach Powietrznych w wysokości 2069,00 zł, w Marynarce Wojennej w wysokości 2158,00 zł). Sytuacja uległa zasadniczej zmianie wraz z wejściem w życie wspomnianej nowelizacji. Otóż z mocy § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie otrzymał nowe brzmienie.

Aktualnie w związku z nową treścią załącznika nr 1 Lp. 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za

umundurowanie i wyekwipowanie szeregowy zawodowy w Wojskach Lądowych otrzymuje równoważnik w wysokości 315,00 zł po pierwszym roku służby, po drugim roku służby w wysokości 1023,00 zł, a po trzecim roku służby w wysokości 1782,00 zł. W Siłach Powietrznych wysokość równoważnika dla szeregowego wynosi 314,00 zł po pierwszym roku służby, 1025,00 zł po drugim roku służby i 1879,00 zł po trzecim roku służby. W Marynarce Wojennej wysokość równoważnika dla marynarza wynosi 864,00 zł po pierwszym roku służby, 1047,00 zł po drugim roku służby i 1871,00 zł po trzecim roku służby.

Z kolei stosownie do Lp. 7 pkt 2 lit. t) załącznika nr 1 do tego rozporządzenia żołnierzom mianowanym w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia w danym roku kalendarzowym na stopień starszego szeregowego (starszego marynarza) przysługuje równoważnik w Wojskach Lądowych w drugim roku służby w wysokości 62,00 zł, w trzecim roku służby w wysokości 17,00 zł. Równoważnik ten odpowiednio przysługuje także żołnierzom mianowanym w Siłach Powietrznych w drugim roku służby w wysokości 62,00 zł, w trzecim roku służby w wysokości 17,00 zł. Natomiast w Marynarce Wojennej wysokość wskazanego równoważnika wynosi w pierwszym roku służby 57,00 zł, w drugim roku służby 9,00 zł, zaś w trzecim roku służby 131,00 zł.

W świetle powołanych powyżej przepisów nie budzi wątpliwości to, że jedynie w stosunku do szeregowych zawodowych normodawca uzależnił wysokość równoważnika pieniężnego za umundurowanie i wyekwipowanie niewydane w naturze od okresu pełnienia służby. Stąd też wymaga rozważenia kwestia, czy w omawianym zakresie ustawa zawierała stosowne upoważnienie do wprowadzenia tego typu regulacji istotnie różnicującej sytuację prawną żołnierzy zawodowych w zakresie wypłacanych równoważników pieniężnych.

Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania

rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W świetle utrwalonego w tej mierze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. akt U 1/01, OTK z 2001 r. Nr 8, poz. 247) nie budzi wątpliwości, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby rozporządzenie zostało uznane za wydane zgodnie z Konstytucją RP. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Po drugie, rozporządzenie musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia oraz w celu wykonania ustawy. Po trzecie, powinna zachodzić niesprzeczność rozporządzenia z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Analizując przepisy obowiązujące w omawianym zakresie należy wskazać, iż w myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie żołnierzowi zawodowemu wypłaca się równoważnik za nieotrzymane w naturze przedmioty umundurowania i wyekwipowania określone w przepisach o warunkach i normach umundurowania oraz wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych, do których żołnierz nabył uprawnienia, lecz ich nie pobrał, a także za każdy rok przedłużenia okresu użytkowania przedmiotów umundurowania wydanych w naturze. Z kolei z § 1 ust. 4 tego rozporządzenia wynika, że wysokość równoważnika oblicza się na podstawie norm przedmiotów umundurowania określonych w przepisach o warunkach i normach umundurowania oraz wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych.

Aktualnie przepisy, do których odesłanie zostało zawarte w § 1 ust. 4 i § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie zamieszczone są w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania oraz ubiorów cywilnych żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 147, poz. 1548 ze zm.). W świetle § 3 ust. 2 tego ostatniego rozporządzenia żołnierz otrzymuje przysługujące mu umundurowanie i wyekwipowanie w naturze lub w równoważniku pieniężnym skalkulowanym według cen detalicznych, przeznaczonym na jego zakup. Żołnierz zawodowy o nietypowej budowie ciała otrzymuje tkaninę i ryczałt pieniężny na szycie.

Z powyższego wynika więc, że żołnierz zawodowy otrzymuje umundurowanie i wyekwipowanie w naturze bądź też otrzymuje stosowny równoważnik pieniężny umożliwiający mu zakup wymaganego kompletu umundurowania i wyekwipowania. Żołnierz obowiązany jest bowiem do posiadania kompletów umundurowania i wyekwipowania zapewniających mu wykonywanie obowiązków służbowych w każdym czasie i w każdych warunkach (§ 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie umundurowania i wyekwipowania oraz ubiorów cywilnych żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych).

Z art. 66 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wynika zaś, że żołnierze zawodowi otrzymują umundurowanie i wyekwipowanie albo równoważnik pieniężny w zamian za te należności. Tak więc przytoczone rozwiązania obowiązujące na poziomie rozporządzeń są w tym zakresie pochodną rozwiązania ustawowego, którego istota sprowadza się do uzyskania przez żołnierza zawodowego świadczenia pieniężnego będącego ekwiwalentem nieotrzymanego w naturze umundurowania i wyekwipowania.

Jak już zaś zostało wskazane powyżej Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym dla finansów publicznych został upoważniony na podstawie art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych do określenia w drodze

rozporządzenia wysokości równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie, w tym za ubiory cywilne, niewydane w naturze oraz warunków i trybu ich wypłacania, a także organów właściwych w tych sprawach. Treść tego upoważnienia nie zawiera umocowania dla Ministra Obrony Narodowej do powiązania w akcie wykonawczym do ustawy wysokości równoważników przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie z okresem pełnienia służby przez żołnierzy zawodowych, w tym przypadku z okresem pełnienia służby przez szeregowców. Tak ukształtowana treść upoważnienia ustawowego jest zresztą logiczną konsekwencją tego, iż - jak już wspomniano - ekwiwalent przysługuje w zamian za niewydane w naturze umundurowanie i wyekwipowanie i jest przeznaczony na jego zakup. Stąd też ustawodawca słusznie w art. 66 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wskazał, że rozporządzenie regulujące materię wysokości równoważników powinno przede wszystkim uwzględnić rodzaje umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych, którym ono przysługuje.

Nie można także uznać, że upoważnienie do określenia w rozporządzeniu warunków wypłacania równoważników pieniężnych uprawniało Ministra Obrony Narodowej do przyjęcia krytykowanego rozwiązania. W tym zakresie chodzi bowiem o kompetencję normodawczą do określenia warunków wypłacania tego równoważnika, a nie o określenie jego wysokości. Potwierdzeniem tego jest treść wytycznych, które zostały zawarte w art. 66 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Wynika z nich, iż rozporządzenie powinno określać warunki wypłacania równoważnika w przypadku szycia przedmiotów wydawanych w naturze, sztych na miarę i za wykonywanie (uzupełnienie) haftów.

Do wprowadzenia w rozporządzeniu rozwiązania pozwalającego na powiązanie wysokości równoważnika z okresem pełnienia służby nie uprawniały także pozostałe wytyczne. W świetle tych wytycznych minister powinien określić w akcie wykonawczym do ustawy sposób postępowania w przypadku konieczności wykonania poprawek krawieckich i

zasady wypłacania równoważnika za przedłużenie okresu używalności należnych przedmiotów wydanych w naturze. Rozporządzenie powinno ponadto uregulować tryb postępowania w stosunku do żołnierzy zawodowych, którzy nie wykorzystują równoważnika zgodnie z jego przeznaczeniem. W rozporządzeniu należało określić także wysokość poszczególnych równoważników.

Poczynione powyżej uwagi uzasadniają wniosek, iż w zaskarżonym zakresie przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. W konsekwencji należy uznać, że załącznik nr 1 Lp. 5 oraz Lp. 7 lit. t) do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie są niezgodne z art. 66 ust. 1 pkt 3 i art. 66 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. W rezultacie należy też uznać, że objęte wnioskiem przepisy są niezgodne również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zostały wydane w celu wykonania ustawy, skoro ta nie zawierała stosownego upoważnienia pozwalającego na uzależnianie w akcie wykonawczym wysokości równoważników od okresu pełnionej służby.

Zakwestionowane przepisy załącznika nr 1 Lp. 5 i Lp. 7 lit. t) do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie powinny także zostać poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). W świetle ustabilizowanego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy przede wszystkim ustalić więc, czy można wskazać

wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Celem równoważników pieniężnych przysługujących za umundurowanie i wyekwipowanie jest - jak już wskazano - zrekompensowanie żołnierzom zawodowym wydatków na zakup obowiązkowego umundurowania i wyekwipowania niewydanego w naturze. Cechami relewantnymi są zaś : status żołnierza zawodowego oraz nieotrzymanie w naturze umundurowania i wyekwipowania określonego w przepisach o warunkach i normach umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych. Cechami tymi charakteryzują się także żołnierze zawodowi w stopniu szeregowca. Stąd też objęte wnioskiem przepisy rozporządzenia różnicują klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o wskazane cechy istotne, przyjmując jedynie w stosunku do szeregowców jako kryterium zróżnicowania w odniesieniu do określenia wysokości równoważników okres pełnionej służby.

W omawianym zakresie nastąpiło więc odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od tej zasady nie zawsze jednak jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji. Stąd też niezbędna jest dodatkowo ocena kryterium, na podstawie którego normodawca dokonał zróżnicowania. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP warunki odstępstwa od zasady równości Trybunał Konstytucyjny sformułował m. in. w wyroku z dnia 12 maja 1998 r. (sygn. akt U 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34). Według Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi

interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wreszcie zróżnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

W mojej ocenie określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, umożliwiające uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego zróżnicowania podmiotów podobnych za zgodne z Konstytucją RP, nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Regulacje zawarte w zakwestionowanej treści załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie nie służą w pełni realizacji celu ustawowego, tj. rekompensowaniu wydatków ponoszonych przez szeregowców na zakup niezbędnego umundurowania i wyekwipowania. Punktem odniesienia dla tych wydatków powinna być bowiem zgodnie z ustawą wartość niewydanego w naturze obowiązkowego wyekwipowania i umundurowania, a nie lata pełnionej służby.

Przyjęta konstrukcja ustalania wysokości równoważników dla szeregowców polegająca na odwołaniu się do okresu pełnionej służby nie ma też charakteru proporcjonalnego. Może ona bowiem powodować, że szeregowcy zostaną zmuszeni do pokrywania wydatków na zakup niezbędnego umundurowania i wyekwipowania z należnego im uposażenia za służbę.

Nie istnieje też związek pomiędzy wprowadzonym zróżnicowaniem, a realizacją innych wartości czy też norm konstytucyjnych. Jak już zostało wskazane, kwestionowane regulacje pozostają w kolizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Nie służą również urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Prowadzą one bowiem wbrew

konstytucyjnemu zakazowi, do dyskryminacji, której przyczyną jest posiadany przez żołnierza zawodowego stopień. Dlatego też - w mojej ocenie - załącznik nr 1 Lp. 5 i Lp. 7 lit. t) do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie jest również niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, a także z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP.

W razie uwzględnienia mojego wniosku w tej sprawie, wnoszę o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres sześciu miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP) w celu umożliwienia Ministrowi Obrony Narodowej dostosowania treści załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie do przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz do standardów wynikających z Konstytucji RP. W tym przypadku wejście w życie orzeczenia z dniem jego ogłoszenia doprowadziłoby bowiem do całkowitego zaprzestania wypłaty równoważników na rzecz żołnierzy szeregowych.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski