



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz Kochanowski

RPO-583102-IX-08/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Warszawa, 11/06/2008r.

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 § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz. U. Nr 120, poz. 1254 ze zm.) z art. 20a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.)

oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi funkcjonariuszy Służby Celnej kwestionujące rozwiązanie zawarte w § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości, zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Finansów.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. Natomiast w świetle art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej dodanego ustawą z dnia 19 marca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623) w wypadku, o którym mowa w art. 20 ust. 1, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi celnemu przysługuje równoważnik pieniężny.

Wskazana powyżej ustawa - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo celne nie zawiera w zakresie wypłaty równoważnika pieniężnego jakichkolwiek przepisów przejściowych. W związku z tym należy uznać, iż rozwiązanie zawarte w art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej ma zastosowanie do wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej przeniesionych do

innej miejscowości, z której dojazd jest utrudniony i którym nie zapewniono odpowiednich warunków mieszkaniowych, niezależnie od daty ich przeniesienia.

Tymczasem w świetle poddanego krytyce w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów, przepisy dotyczące równoważnika pieniężnego mają odpowiednio zastosowanie do funkcjonariuszy spełniających warunki do jego otrzymania, przeniesionych do pełnienia służby w innej miejscowości po dniu 31 października 2003 r. Bezpośrednim skutkiem wymienionego rozwiązania jest pozbawienie prawa do równoważnika pieniężnego tych funkcjonariuszy celnych, którzy zostali przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości do dnia 31 października 2003 r. włącznie, pomimo że nie zapewniono im zgodnie z ustawową gwarancją zawartą w art. 20 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej odpowiednich warunków mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty zawarte w skargach zainteresowanych osób mają usprawiedliwioną podstawę.

W myśl § 12 rozporządzenia Ministra Finansów równoważnik pieniężny przyznaje się funkcjonariuszowi do czasu przyznania lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery. Równoważnik pieniężny przyznaje się funkcjonariuszowi, jeżeli : 1) nie utracił lub zrzekł się prawa do zajmowanego lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery; 2) nie odmówił bezzasadnie przyjęcia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery, które odpowiadały przysługującym mu normom oraz znajdowały się w należyтым stanie technicznym i sanitarnym (§ 13 rozporządzenia Ministra Finansów).

Objęty wnioskiem § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów pozbawia natomiast prawa do równoważnika pieniężnego tych funkcjonariuszy, którzy spełniają wskazane powyżej warunki do jego otrzymania, lecz zostali przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości do dnia 31 października 2003 r. Funkcjonariusze ci, pomimo że przez wiele

lat nie zapewniono im realizacji przysługującego im prawa do mieszkania w nowym miejscu pełnienia służby, zostali z woli normodawcy pozbawieni możliwości uzyskania świadczenia pieniężnego w postaci równoważnika.

W pierwszej kolejności - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - treść § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów powinna zostać poddana ocenie z punktu widzenia relacji zachodzących pomiędzy rozporządzeniem, a ustawą. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma treść art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Zawarte w art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP stwierdzenie, iż rozporządzenie jest wydawane w celu wykonania ustawy oznacza, że naruszenie celu ustawy jest równoznaczne z wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 1999 r. (U 5/98, OTK z 1999 r., Nr 5, poz. 99) przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych. Związek ten wyraża się w tym, że ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo regulują pewien zakres stosunków społecznych.

Oceniając regulację zawartą w § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z punktu widzenia realizacji ustawowego celu wypłaty świadczenia pieniężnego tym funkcjonariuszom, którym nie zapewniono w związku z przeniesieniem służbowym prawa do mieszkania, należy stwierdzić, iż nie realizuje on wskazanego celu. Poza systemem świadczeń § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów pozostawia bowiem tych funkcjonariuszy, którzy zostali przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości do dnia 31 października 2003 r. włącznie.

Stosownie do art. 20a ust. 2 ustawy o Służbie Celnej minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz warunków przyznawania i zwracania równoważnika pieniężnego, wzoru dokumentów, podmiotów właściwych do jego przyznania i wypłaty lub odmowy przyznania oraz sposobu postępowania w wypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania. Zawarte we wskazanym art. 20a ust. 2 ustawy o Służbie Celnej upoważnienie do określenia warunków przyznawania równoważnika pieniężnego nie uprawniało jednak ministra do wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczenia funkcjonariuszy spełniających kryteria określone w art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. Takie odczytanie treści upoważnienia ustawowego przez organ wydający akt wykonawczy do ustawy stanowi wkroczenie w materię już uregulowaną na poziomie ustawy. Stąd też kwestionowany § 25 ust. 1 rozporządzenia jest - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - niezgodny z art. 20a ust. 2 ustawy o Służbie Celnej przez to, iż wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

Treść § 25 ust. 1 rozporządzenia w związku z powyższym pozostaje także w kolizji z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Przepis ten nie został bowiem wydany w celu wykonania ustawy, lecz w celu jej modyfikacji poprzez usunięcie z ustawowego kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości przed dniem 1 listopada 2003 r.

Objęty niniejszym wnioskiem § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów jest w konsekwencji również niezgodny z art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. Wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej pozbawia bowiem prawa do równoważnika pieniężnego funkcjonariuszy Służby Celnej, którym nie zapewniono odpowiednich warunków mieszkaniowych w związku z przeniesieniem do innej miejscowości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisowi § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów należy także postawić zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). W świetle utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK z 1997 r. Nr 3-4, poz. 41; wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97, OTK z 1997 r. Nr 5-6, poz. 72; wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 33) z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu 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.

Otóż - jak już wskazano - celem świadczenia w postaci równoważnika mieszkaniowego jest zrekompensowanie funkcjonariuszowi Służby Celnej tego, iż nie zapewniono mu w związku z przeniesieniem służbowym przysługującego mu z mocy przepisów prawa do mieszkania. Cechy relewantne to : przeniesienie służbowe do innej miejscowości, z której dojazd jest utrudniony, a także brak możliwości zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych. Cechami tymi charakteryzują się także funkcjonariusze przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości do dnia 31 października 2003 r. Należy bowiem w tym miejscu wskazać, iż art. 20 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej już w swoim brzmieniu pierwotnym (por. Dz. U. z 1999 r. Nr 72, poz. 802) przewidywał, iż przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. Stąd też § 25 ust. 1

rozporządzenia Ministra Finansów różnicuje klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o wskazane cechy istotne, przyjmując jako kryterium zróżnicowania datę przeniesienia do pełnienia służby w innej miejscowości.

W omawianym zakresie nastąpiło więc odstępstwo od zasady równego traktowania. Odstępstwo od tej zasady nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji. Dlatego 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. Według Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których jest zawarta 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 różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, 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 zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, umożliwiające uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego

zróznicowania podmiotów podobnych za zgodne z Konstytucją RP, nie zostały spełnione w omawianym zakresie. Regulacja zawarta w § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów nie służy bowiem realizacji celu ustawy wyrażonego wprost w art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, tj. wypłaty świadczenia pieniężnego tym funkcjonariuszom, którym nie zapewniono w związku z przeniesieniem służbowym do innej miejscowości prawa do mieszkania. Regulacja ta sprawia, że poza systemem wypłaty równoważnika pieniężnego pozostają funkcjonariusze spełniający ustawowe przesłanki jego przyznania.

Przyjęte w § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów kryterium wypłaty równoważnika nie ma też charakteru proporcjonalnego. Powoduje bowiem, że poza systemem wypłaty równoważników pieniężnych pozostają ci funkcjonariusze Służby Celnej, w stosunku do których najdłużej nie jest realizowane przysługujące im z mocy ustawy prawo do mieszkania. Państwo zatem nie tylko nie wywiązało się w tym zakresie z ciążącego na nim obowiązku realizacji przysługującego funkcjonariuszom prawa podmiotowego, lecz dodatkowo poprzez swoje działania normodawcze zwolniło się z konsekwencji finansowych swoich zaniechań. W ten sposób doszło również do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, skoro osoby oczekujące najdłużej na realizację swoich praw podmiotowych pozbawiono prawa do świadczenia pieniężnego wypłacanego w związku z oczekiwaniem na realizację tych praw.

Reasumując, § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów jest także niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z przedstawionymi powyżej zarzutami, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski