



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 14 marca 2011 r.

RPO-647252-III-11/ST

Trybunał Konstytucyjny

00-090 Warszawa

Tel. centr. 22 551 77 00

Al. Solidarności 77

Fax 22 827 64 53

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	15. 03. 2011
L.dz.	L. zał.

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 § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177) w części zawierającej słowa „Inter Regio” z art. 135 ust. 2

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) oraz z art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi funkcjonariuszy celnych dotyczące świadczenia socjalnego w postaci przejazdu raz w roku pociągiem na koszt urzędu. Zastrzeżenia skarżących budzi to, że świadczenie powyższe przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przejazd odbywa się pociągami Inter Regio. Przejazd środkami transportu innych przewoźników kolejowych nie stanowi natomiast podstawy do wypłaty tego świadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skargi funkcjonariuszy celnych mają usprawiedliwione podstawy. Wskazać należy, że stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177) funkcjonariuszowi celnemu i członkom rodziny funkcjonariusza przysługuje, na jego wniosek, raz w roku kalendarzowym świadczenie w postaci przejazdu w klasie drugiej pociągu Inter Regio na koszt urzędu, w którym funkcjonariusz pełni służbę, do jednej z wybranych przez siebie miejscowości i z powrotem. W razie niewykorzystania tego świadczenia, funkcjonariuszowi i członkom rodziny funkcjonariusza przysługuje świadczenie w postaci zryczałtowanego równoważnika pieniężnego (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Rozliczenia świadczenia dokonuje się zaś na podstawie przedstawionych biletów za przejazd, z uwzględnieniem posiadanych przez

funkcjonariusza i członków rodziny funkcjonariusza uprawnień do przejazdów ulgowych (§ 3 ust. 3 rozporządzenia). Z kolei zryczałtowany równoważnik pieniężny ustala się w wysokości odpowiadającej najniższej cenie biletu za przejazd w drugiej klasie pociągu Inter Regio na długości 800 km, z uwzględnieniem posiadanych przez funkcjonariusza i członków rodziny funkcjonariusza uprawnień do przejazdów ulgowych, ustalanej według ceny biletów obowiązującej w dniu wypłaty tego równoważnika, nie później jednak niż w dniu wygaśnięcia prawa do przejazdu przysługującego za dany rok kalendarzowy (§ 3 ust. 4 rozporządzenia).

Wymienione powyżej świadczenie socjalne jest związane bezpośrednio z realizacją art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.). Stanowi on, że funkcjonariuszom i członkom ich rodzin, byłym funkcjonariuszom, w tym emerytom i rencistom i członkom ich rodzin, mogą być przyznawane świadczenia socjalne. Natomiast omawiane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z treścią tego upoważnienia Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, podmioty uprawnione do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaj i zakres tych świadczeń, sposób obliczania i ich wysokość, terminy rozliczeń i wypłaty, uwzględniając prawidłowość wypłacanych świadczeń oraz warunki korzystania z tych świadczeń.

W związku z przytoczoną treścią upoważnienia ustawowego powstaje uzasadniona wątpliwość, czy w jego granicach mieści się wskazywanie przez normodawcę konkretnego przewoźnika kolejowego, którego usługi przewozowe uprawniają do skorzystania ze świadczenia. Przewozy kolejowe osób pociągami Inter

Regio prowadzą bowiem tylko „Przewozy Regionalne” sp. z o. o. Oznacza to, że jeśli funkcjonariusz celny i członek jego rodziny skorzysta z usług innego przewoźnika kolejowego, nie otrzyma świadczenia określonego przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia, lecz co najwyżej może ubiegać się o zryczałtowany równoważnik pieniężny.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich § 3 ust. 1 rozporządzenia w zakwestionowanym zakresie został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Jak już wskazano, art. 135 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej uprawniał Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaju i zakresu tych świadczeń, sposobu ich obliczania i wysokości, terminu rozliczeń oraz wypłaty, z uwzględnieniem prawidłowości wypłacanych świadczeń oraz warunków korzystania z tych świadczeń. W wykonaniu tego upoważnienia podmiot upoważniony określił w § 3 ust. 1 rozporządzenia rodzaj świadczenia nadając mu postać przejazdu raz w roku w klasie drugiej pociągu. Jednakże organ wydający rozporządzenie nie poprzestał na tym, gdyż wskazał również, iż musi to być przejazd realizowany w pociągach Inter Regio, a więc w istocie musi to być przejazd realizowany przez ściśle określonego przewoźnika, tj. „Przewozy Regionalne” sp. z o. o. W tej części – w ocenie Rzecznika – podmiot wydający akt wykonawczy nie posiadał jednak upoważnienia ustawowego. Wskazanie konkretnego przewoźnika wykracza bowiem poza przekazaną do uregulowania w rozporządzeniu materię rodzaju świadczenia. Regulacja w tym zakresie nie pozostaje też w uchwytnym związku z przekazaną do unormowania w rozporządzeniu materią sposobu obliczania świadczenia, jego wysokości, terminu rozliczeń oraz wypłaty. Nie ma również związku z zawartym w art. 135 ust. 1 in fine ustawy o Służbie Celnej

obowiązkiem uwzględnienia przez organ wydający rozporządzenie prawidłowości wypłacanych świadczeń oraz warunkami korzystania ze świadczeń. Nie sposób bowiem przyjąć, iż w szczególności warunek korzystania ze świadczenia (a więc czynnik, od którego uzależnione jest świadczenie) należy rozumieć jako nakaz skierowany przez ustawodawcę do organu wydającego rozporządzenie wskazania w nim konkretnego podmiotu gospodarczego, którego usługi uprawniają do realizacji prawa socjalnego.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. przykładowo wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r., Nr 3/A, poz. 36; wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK z 2007 r., Nr 1/A, poz. 3; wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK z 2009 r., Nr 4/A, poz. 56) rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. W związku z powyższym rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Musi ono ponadto być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Nie może także być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 maja 2010 r. (sygn. akt U 4/09, OTK z 2010 r., Nr 4/A, poz. 36) „(...) brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym

zakresie. Oznacza to, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień.”

Przenosząc powołane powyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że § 3 ust. 1 rozporządzenia w części zawierającej słowa „Inter Regio” został wydany z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Jak już bowiem wskazano, żaden ze składników wymienionego upoważnienia ustawowego nie zawierał umocowania do wskazania przewoźnika kolejowego, którego bilety będą honorowane w trakcie realizacji rodzajowo określonego prawa do świadczenia w postaci przejazdu w drugiej klasie pociągu. W tym zakresie rozporządzenie jest więc niezgodne z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, a tym samym narusza również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Nie zostało ono bowiem wydane w granicach udzielonego upoważnienia, w rezultacie nie służy więc wykonaniu ustawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisowi § 3 ust. 1 rozporządzenia w zakwestionowanym zakresie należy postawić również zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). 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 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98, OTK z 1999 r., Nr 6, poz. 117, wyrok z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09, OTK z 2010 r., Nr 3/A, poz. 21).

Celem świadczenia socjalnego określonego przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia jest sfinansowanie raz w roku przejazdu kolejowego funkcjonariuszom celnym (emerytom, rencistom) i członkom ich rodzin do jednej z wybranych przez siebie miejscowości w kraju i z powrotem. W związku z tym cechami relewantnymi są : status funkcjonariusza celnego (emeryta, rencisty) lub członka jego rodziny oraz zrealizowany przejazd kolejowy udokumentowany stosownymi biletami. Cechami tymi charakteryzują się, co jest oczywiste, nie tylko osoby uprawnione korzystające z usług przewoźnika „Przewozy Regionalne „ sp. z o. o., lecz również osoby uprawnione korzystające z usług innych przewoźników kolejowych. Stąd też – w ocenie Rzecznika – w interesującym zakresie § 3 ust. 1 rozporządzenia różnicuje klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o wymienione cechy istotne, przyjmując jako kryterium różnicowania to, z usług jakiego przewoźnika kolejowego korzysta osoba ubiegająca się o świadczenie. W efekcie więc osoba, która dokonała przejazdu w klasie drugiej pociągu innego niż pociąg Inter Regio nie posiada prawa do świadczenia określonego w

§ 3 ust. 1 rozporządzenia. Może jedynie ubiegać się o świadczenie zastępcze w postaci zryczałtowanego równoważnika pieniężnego.

W omawianym powyżej zakresie nastąpiło więc odstępstwo od zasady równego traktowania. Odstępstwo od tej zasady nie jest zawsze równoznaczne z istnieniem dyskryminacji. Stąd też niezbędna jest dodatkowo ocena kryterium, na podstawie którego normodawca dokonał zróżnicowania. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Zróżnicowanie musi mieć przede wszystkim charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma prawna oraz musi służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno więc w rezultacie dokonywać na podstawie dowolnie ustalonego kryterium.

Tymczasem w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zróżnicowanie w niniejszej sprawie zostało wprowadzone na podstawie całkowicie dowolnego kryterium, tj. kryterium nazwy handlowej segmentu kolejowych usług przewozów pasażerskich realizowanych przez jednego z przewoźników. W istocie więc zmiana owej nazwy handlowej przez tego przewoźnika będzie prowadziła do tego, że wszyscy funkcjonariusze służby celnej (i to nie decyzją normodawcy, lecz decyzją podjętą przez przewoźnika) zostaną pozbawieni prawa do świadczenia socjalnego określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia. Normodawca posłużył się w związku z tym całkowicie nieadekwatnym kryterium regulując materię tego świadczenia.

Ponadto wskazanie w zaskarżonym przepisie konkretnego przewoźnika, którego usługi uprawniają do uzyskania świadczenia socjalnego stanowi nie tylko dyskryminację potencjalnych jego beneficjentów. Stanowi ono również niczym nieuzasadnioną dyskryminację innych przewoźników kolejowych funkcjonujących na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Prawodawca powinien zaś przez wzgląd na zasadę równości w sposób równy taktować nie tylko beneficjentów świadczenia socjalnego, ale także wszystkie podmioty gospodarcze świadczące kolejowe usługi w zakresie przewozów pasażerskich.

Przedstawione uwagi – w ocenie Rzecznika – w dostateczny sposób uzasadniają zarzut, że § 3 ust. 1 rozporządzenia w części zawierającej słowa „Inter Regio” jest także niezgodny z art. 32 Konstytucji RP.

Wystąpienie Rzecznika skierowane w tej sprawie do Ministra Finansów nie doprowadziło do zmiany rozporządzenia w interesującym zakresie, pomimo złożonej przez Ministra deklaracji podjęcia prac nad jego zmianą. W tej sytuacji uznałam za konieczne rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny i związku z tym, wnoszę jak na wstępie.

Jrene Hipszula