



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 26 lipca 2011 r.

PG VIII TK 31/11

dot. svgn. akt U 1/11

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	27. 07. 2011
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 marca 2011 r. 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 wyrazy „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

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

§ 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 wyrazy „Inter Regio”, jest niezgodny 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie świadczeń socjalnych”, 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.), zwanej dalej „ustawą o Służbie Celnej”, oraz z art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wniosek ten został wniesiony w związku ze skargami, kierowanymi przez funkcjonariuszy celnych do Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącymi świadczenia socjalnego w postaci przejazdu raz w roku pociągiem na koszt urzędu. Zastrzeżenia skarżących budzi okoliczność, że świadczenie to 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.

Zdaniem RPO, przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych w zakwestionowanym zakresie został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, który upoważnia 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 wskazanego rozporządzenia rodzaj świadczenia w postaci przejazdu raz w roku w klasie drugiej pociągu Inter Regio na koszt urzędu, w którym funkcjonariusz pełni służbę, do jednej z wybranych przez funkcjonariusza miejscowości w kraju i z powrotem. W istocie musi to być więc przejazd realizowany przez ściśle określonego przewoźnika, tj. „Przewozy Regionalne” sp. z o. o. W tej kwestii - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - podmiot wydający akt wykonawczy nie posiadał upoważnienia ustawowego, stąd wskazanie konkretnego przewoźnika wykracza poza przekazaną do uregulowania w rozporządzeniu materię rodzaju świadczenia. Regulacja w tym zakresie nie ma również związku z, zawartym w art. 135 ust. 2 in fine ustawy o Służbie Celnej, obowiązkiem uwzględnienia przez organ wydający rozporządzenie prawidłowości wypłacanych świadczeń oraz warunków korzystania ze świadczeń. Nie sposób bowiem przyjąć, aby pod pojęciem „warunek korzystania ze świadczenia” należało rozumieć - jako skierowany przez ustawodawcę do organu wydającego rozporządzenie - nakaz wskazania w nim konkretnego podmiotu gospodarczego, którego usługi uprawniają do realizacji prawa socjalnego. Zdaniem Wnioskodawcy, żaden ze składników wymienionego upoważnienia ustawowego nie zawiera umocowania do wskazania przewoźnika kolejowego, którego bilety będą honorowane w trakcie realizacji rodzajowo określonego prawa do świadczenia w postaci przejazdu w drugiej klasie pociągu. Dlatego, w zaskarżonym zakresie, § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych jest - w ocenie Wnioskodawcy - niezgodny z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, a tym samym narusza również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Nie został on bowiem wydany w granicach udzielonego upoważnienia, w rezultacie nie służy wykonaniu ustawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisowi § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych należy, w zakwestionowanym zakresie, postawić również zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa - art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że celem świadczenia socjalnego, określonego przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, jest sfinansowanie raz w roku przejazdu kolejowego funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin do jednej z wybranych przez funkcjonariusza miejscowości w kraju i z powrotem. W związku z tym - jak wskazuje Wnioskodawca - cechami relewantnymi są: status funkcjonariusza celnego i członka jego rodziny oraz zrealizowany przejazd kolejowy udokumentowany stosownymi biletami. Cechami tymi charakteryzują się 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 Praw Obywatelskich, § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych różnicuje osoby uprawnione do świadczeń socjalnych, przyjmując jako kryterium zróżnicowania to, z usług którego 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 uzyskuje prawa do świadczenia określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych. W tym zakresie nastąpiło więc odstępstwo od zasady równego traktowania. W ocenie Rzecznika, 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, nawet jedynie zmiana owej nazwy handlowej przez tego przewoźnika będzie prowadziła do tego, że wszyscy funkcjonariusze służby celnej zostaną pozbawieni prawa do świadczenia

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

Argumentację swą Rzecznik Praw Obywatelskich wsparł licznymi tezami z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, konkludując, że przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, w części zawierającej wyrazy „Inter Regio”, jest także niezgodny z art. 32 Konstytucji RP.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na akceptację.

Przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych ma następujące brzmienie:

„§ 3. 1. Funkcjonariuszowi 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 w kraju i z powrotem.”.

Rozliczenie wskazanego świadczenia socjalnego następuje na podstawie przedstawionych biletów za przejazd, z uwzględnieniem posiadanych przez funkcjonariusza i członków rodziny funkcjonariusza uprawnień do przejazdów ulgowych (§ 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych).

Natomiast, w razie niewykorzystania świadczenia, o którym mowa w § 3 ust. 1 wskazanego rozporządzenia, funkcjonariuszowi i członkom rodziny funkcjonariusza przysługuje świadczenie w postaci zryczałtowanego równoważnika pieniężnego, który 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. 2 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych).

Świadczenie socjalne określone w kwestionowanym przepisie jest związane bezpośrednio z realizacją art. 135 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, który stanowi, że funkcjonariuszom i członkom ich rodzin, byłym funkcjonariuszom, w tym emerytom i rencistom i członkom ich rodzin, mogą być przyznawane świadczenia socjalne.

Jednocześnie w ust. 2 art. 135 ustawy o Służbie Celnej zawarte zostało upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaju i zakresu tych świadczeń, sposobu obliczania i ich wysokości, terminów rozliczeń i wypłaty, z uwzględnieniem prawidłowości wypłacanych świadczeń oraz warunków korzystania z tych świadczeń.

Wypełnieniem delegacji z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej jest rozporządzenie w sprawie świadczeń socjalnych, w tym kwestionowany przepis § 3 ust. 1.

Zaskarżonym przepisem Rada Ministrów ustanowiła, że funkcjonariuszowi i członkom rodziny funkcjonariusza przysługuje, na jego wniosek, raz w roku kalendarzowym świadczenie w postaci przejazdu w klasie

drugiej pociągu na koszt urzędu pod warunkiem, że przejazd taki zostanie zrealizowany jedynie pociągiem Inter Regio.

Oznacza to, że przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych istotnie pozbawia funkcjonariusza celnego i członków jego rodziny prawa do uzyskania omawianego świadczenia socjalnego w przypadku, gdy przejazd odbywał się pociągiem innym niż pociąg Inter Regio.

Zgodzić się należy z Wnioskodawcą, że kwestionowany przepis, w części zawierający wyrazy „Inter Regio”, został wydany z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, albowiem żaden ze składników upoważnienia ustawowego, przewidzianego w tym przepisie, nie zawiera umocowania do wskazania konkretnego przewoźnika kolejowego, którego bilety będą wyłączną podstawą do przyznania rodzajowo określonego prawa do świadczenia w postaci przejazdu w drugiej klasie pociągu.

W tym zakresie przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych jest więc niezgodny z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, a tym samym narusza również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wynika bowiem, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

W wyroku z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „rozporządzenia do ustaw - zgodnie z art. 92 Konstytucji - są wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z treści art. 92 Konstytucji bezdyskusyjnie wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego - podmiotowego i przedmiotowego - określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu upoważnienia,

a przez to także obowiązków organów uprawnionych do jego zrealizowania. W taki sposób rozporządzenie wykonawcze zostało silniej związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały też ściśle granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań” (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się nieprecyzyjnością lub ogólnością upoważnienia, winien być interpretowany jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczej do wydania rozporządzenia. Upoważnienie ustawowe nie może też opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w upoważnieniu niewymienionych. Nie podlega ona wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą. 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. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36).

Kwestionowany przepis warunków tych nie spełnia, gdyż materia, regulowana w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych,

w części zawierającej wyrazy „Inter Regio”, wykracza poza granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie miał możliwość wyboru rozwiązań.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisowi § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych można także postawić zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP).

Również i temu zarzutowi nie można odmówić słuszności.

Z art. 32 Konstytucji RP wynika, że wszyscy wobec prawa są równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zgodnie ze stanowiskiem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości.

W postanowieniu z dnia 19 lipca 2004 r., sygn. akt Tw 12/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z zasady równości nie wynika wymóg zagwarantowania podmiotom prawa konkretnych uprawnień czy też zakaz nakładania na podmioty konkretnych obowiązków. Z zasady tej wynika jedynie wymóg, aby prawodawca, który decyduje się przyznać określone uprawnienie, przyznał to uprawnienie wszystkim tym podmiotom, które mają cechę istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej, chyba że szczególne względy przemawiają za wprowadzeniem odstępstwa od zasady równości” (OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 93).

Nie powielając argumentów przedstawionych przez Wnioskodawcę, wskazać dodatkowo można, że na mocy kwestionowanego przepisu funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin, którzy zrealizowali przejazd kolejowy do wybranej miejscowości w kraju i z powrotem, przysługuje prawo do sfinansowania tego przejazdu przez urząd lub są tego prawa pozbawieni - tylko w zależności od przewoźnika, pociągiem którego przejazd nastąpił.

Zróżnicowanie uprawnień do świadczenia socjalnego funkcjonariuszy celnych, realizujących przejazd kolejowy do wybranej miejscowości w kraju i z powrotem pociągiem „Inter Regio”, w porównaniu z funkcjonariuszami celnymi, realizującymi taki przejazd innym pociągiem, jest pozbawione uzasadnienia. Między tymi dwiema grupami funkcjonariuszy celnych różnice - w zakresie prawa do świadczenia socjalnego - sprowadzają się bowiem wyłącznie do pozbawienia jednej z tych grup prawa do jego otrzymania ze względu na wybór przewoźnika kolejowego.

Zastosowane przez normodawcę kryterium jest zatem nieadekwatne do regulacji, której dotyczy. Nie pozostaje też w racjonalnym związku z celem i podstawą regulacji, zakładającej przyznanie funkcjonariuszowi celnemu świadczenia socjalnego polegającego na sfinansowaniu - raz w roku - przez urząd, w którym funkcjonariusz pełni służbę, przejazdu kolejowego tego funkcjonariusza i członków jego rodziny do jednej z wybranych przez niego miejscowości w kraju i z powrotem.

Kwestionowany przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych w istocie wprowadza dyskryminacyjne zróżnicowanie funkcjonariuszy celnych w zakresie prawa do świadczenia socjalnego, przyjmując jako kryterium różnicowania przewoźnika kolejowego, którego pociągiem przejazd został zrealizowany, odmawiając tego świadczenia tym funkcjonariuszom Służby Celnej, którzy skorzystali z usług przewozu

kolejowego przewoźnika kolejowego niedysponującego pociągami „Inter Regio”.

Ponadto wskazanie w zaskarżonym przepisie konkretnego przewoźnika, którego usługi uprawniają do uzyskania świadczenia socjalnego, stanowi również - co trafnie podnosi Wnioskodawca - niczym nieuzasadnioną dyskryminację innych przewoźników kolejowych funkcjonujących na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Prawodawca zróżnicował zatem nie tylko beneficjentów świadczenia socjalnego, ale także podmioty gospodarcze świadczące kolejowe usługi w zakresie przewozów pasażerskich.

Powoduje to, że podmioty podobne w zakresie istotnych elementów swojej sytuacji faktycznej, które to elementy powinny być relewantne w danej sferze uprawnień, traktowane są przez prawo w różny sposób w zakresie swych uprawnień. Oznacza to sprzeczność z art. 32 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego