



MINISTER OBRONY NARODOWEJ

Nr 809/28/09/DP/MG

Warszawa, dnia 30 lipca 2009 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	03.08.2009
L.dz.	281 L. zał.

Sygn. akt SK 24/09

PREZES

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Pan Bohdan ZDZIENNICKI

Szanowny Panie Prezecie,

W odpowiedzi na wniosek P Ł W o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, z późn. zm.) z art. 2 w związku z art. 7, art. 65 w związku z art. 31, 32 i 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim przepis ten zezwala na zastosowanie przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych do wszczętych po dacie 1 lipca 2004 r. postępowań związanych ze stanem faktycznym wynikłym przed wejściem w życie skarżonego przepisu, a także w zakresie nieprecyzyjnego określenia kierunku i granicy stosowania przepisów potrzebnych do określenia danej sytuacji prawnej oraz pozbawienia gwarancji niepogarszania sytuacji i ochrony przed ujemnymi skutkami interpretacji skarżonego przepisu;
- 2) § 15 - 17 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie kierowania i udzielania pomocy żołnierzom zawodowym w związku z pobieraniem przez nich nauki oraz ustalania równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką (Dz. U. Nr 135, poz. 1451) z art. 2, art. 7 w związku z art. 81 i art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim w akcie rangi podstawowej wskazane przepisy pozwalają na nałożenie obowiązku lub ustalenie jego wielkości, a ponadto w zakresie w jakim interpretacja

tych przepisów pozwala na dochodzenie zwrotu kosztów wyżywienia, zakwaterowania i umundurowania od niektórych obywateli spełniających powszechny obowiązek obrony

na podstawie art. 38 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), uprzejmie proszę o przyjęcie następującego stanowiska:

skarga konstytucyjna złożona w przedmiotowej sprawie jest nieuzasadniona ze względów, o których mowa w uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

Skarżący zarzuca art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2007 r., niezgodność z art. 2 w związku z art. 7, art. 65 w związku z art. 31, 32 i 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powołany wyżej przepis stanowi, iż żołnierz zawodowy będący absolwentem szkoły wojskowej i żołnierz skierowany na studia lub naukę oraz na staż naukowy lub kurs trwający ponad pięć miesięcy, który wypowiedział stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej lub został z niej zwolniony na podstawie art. 111 pkt 1, 4, 6, 7, 9 lit. a oraz pkt 11 - 16, a także art. 112 pkt 1, w okresie nieprzekraczającym okresu dwa razy dłuższego od czasu trwania studiów, nauki, stażu lub kursu albo okresu pobierania stypendium, licząc od dnia ukończenia tych studiów, nauki, stażu lub kursu - jest zobowiązany do zwrotu zwaloryzowanej na dzień zwolnienia ze służby równowartości kosztów poniesionych na jego utrzymanie i naukę.

Przede wszystkim należy rozważyć, czy skarga konstytucyjna jest dopuszczalna.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, Trybunał umarza postępowanie.

Kwestionowany przepis został od dnia 1 stycznia 2008 r. w istotny sposób zmieniony przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 176, poz. 1242). Jednak zgodnie

z art. 11 tej ustawy do spraw dotyczących kosztów nauki kandydatów na żołnierzy zawodowych i żołnierzy zawodowych, w przypadku gdy pobierali naukę przed dniem wejścia w życie ustawy, a zwolnienie ze służby nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy, w zakresie obowiązku zwrotu równowartości kosztów poniesionych przez wojsko na jego utrzymanie i naukę stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 54 ust. 1 ustawy pragmatycznej, w brzmieniu w jakim został zaskarżony, jest zatem przepisem obowiązującym dla wskazanych powyżej stanów faktycznych.

Trzeba zwrócić uwagę, że kwestionowany art. 54 ust. 1 w części dotyczącej nałożenia na żołnierza obowiązku zwrotu równowartości kosztów wyróżnia dwie kategorie kosztów, których równowartość - w określonej w hipotezie normy sytuacji - podlega zwrotowi. Są to mianowicie koszty utrzymania i koszty nauki.

W kontekście zarzutu naruszenia przez ten przepis art. 70 ust. 2 Konstytucji RP (*Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.*) należy stwierdzić, że tak sformułowany zarzut może odnosić się tylko do obowiązku zwrotu kosztów nauki, gdyż wskazany artykuł Konstytucji RP milczy na temat kosztów utrzymania osób pobierających naukę. Bezspornym jest, że czym innym są koszty nauki, a czym innym koszty utrzymania osób pobierających tę naukę.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez ustawodawcę art. 70 ust. 2 ustawy zasadniczej przez ustanowienie obowiązku, w określonych w ustawie sytuacjach, zwrotu równowartości kosztów nauki, należy stwierdzić, że zarzut ten nie jest trafny. Przede wszystkim w normie konstytucyjnej prawodawca przewidział dopuszczalność odpłatności za świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez szkoły publiczne pod warunkiem, że wyjątki od zasady bezpłatności nauki określone zostaną w akcie prawnym rangi ustawowej. Ustrojodawca pozostawił zatem ustawodawcy zwykłą swobodę w określeniu katalogu odpłatnych usług edukacyjnych. Korzystając z tej kompetencji ustawodawca zwykły związany jest tylko innymi przepisami konstytucji. Powinien więc respektować zasadę dostępności do nauki, ale także uwzględniania możliwości finansowych państwa. Warto w tym miejscu zacytować fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r. SK 18/99: *"Obserwacje dotyczące wielu krajów europejskich zdają się też w konsekwencji potwierdzać tezę, że nie istnieje prosta zależność pomiędzy deklarowaną w ramach systemu edukacji zasadą*

nieodpłatności za studia, a powszechnością i dostępnością studiów. Jest bowiem faktem notorycznie znanym, że nie istnieją studia bezpłatne jako takie, ponieważ nie istnieje możliwość tworzenia jakiegokolwiek systemu edukacyjnego bez niezbędnych zasobów finansowych. Dotyczy to wszystkich typów szkół (oczywiście również szkół publicznych) i wszystkich poziomów oraz rodzajów kształcenia. Nieodpłatność odnoszona do określonej grupy, czy kategorii osób, może być jedynie rozumiana jako pewna określona formuła finansowania kształcenia z zasobów publicznych. Podstawowym dylematem współczesnych systemów edukacyjnych na całym świecie jest więc nie tyle wybór pomiędzy formułą studiów odpłatnych i nieodpłatnych, ale wybór pomiędzy takimi systemami finansowania, które w najbardziej efektywny sposób będą urzeczywistniały zasadę powszechnego i równego dostępu do studiów."

Nie można pominąć faktu, że kwestionowany przepis nie wprowadza zasady odpłatności za naukę w szkole wojskowej, lecz nakłada obowiązek zwrotu części poniesionych przez resort obrony narodowej kosztów w ściśle określonych przez ustawodawcę sytuacjach. Przy czym, analiza wskazanych w art. 54 ust. 1 przesłanek, uprawnia do wniosku, że tylko od woli i postępowania żołnierza zależy, czy powstanie sytuacja, w której ziści się ten obowiązek. Ponieważ obowiązek zwrotu równowartości kosztów nauki powstaje dopiero w dniu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, żołnierz pełniący służbę ma świadomość ciążących na nim obowiązków, w przypadku zwolnienia z tej służby przed upływem okresu wskazanego w art. 54 ust. 1.

Nieuprawniona jest także teza, iż kwestionowany przepis ma charakter dyskryminujący, jak również, że przełamuje zasadę równości. Hipotezą normy prawnej objęci są wszyscy żołnierze zawodowi, bez względu na korpus osobowy i rodzaj ukończonej szkoły wojskowej. O tym, którzy z nich obowiązani będą do zwrotu kosztów nauki, decyduje czas jej pobierania i dzień zwolnienia ze służby wojskowej. Kryteria te nie mają charakteru podmiotowego.

Wbrew twierdzeniom autora skargi konstytucyjnej nie można pomijać wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności (*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*), która kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego dla jego osiągnięcia (P. Tuleja, Bezpośrednie stosowanie

Konstytucji w świetle jej nadrzędności, Kraków 2003 r., s. 262). Zasada ta zezwala na ograniczenie praw podstawowych jeżeli jest to niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu, przy czym regulacja musi być niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a efekty jej wprowadzenia powinny pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli. Biorąc pod uwagę, że celem kwestionowanej regulacji było zapewnienie pozostawania żołnierzy przez określony okres w zawodowej służbie wojskowej ze względu na interes Sił Zbrojnych RP, to cel tej regulacji należy uznać za w pełni uzasadniony.

Nie można także zarzucić ustawodawcy zastosowania środka nieadekwatnego i zbyt uciążliwego dla obywateli ponieważ po pierwsze, powstanie obowiązku zwrotu kosztów nauki jest uzależnione od postępowania żołnierza, po drugie zaś ustawodawca wprowadził jednocześnie regulacje łagodzące restrykcyjność zastosowanego środka, w sytuacji gdy obowiązek zwrotu równowartości kosztów godziłby w podstawy egzystencji żołnierza lub jego rodziny albo gdy z innych społecznie usprawiedliwionych względów spełnienie tego obowiązku nie byłoby uzasadnione.

Nie można także podzielić poglądu autora skargi konstytucyjnej, że art. 54 ust. 1 ustawy pragmatycznej ogranicza zagwarantowaną w art. 65 Konstytucji RP wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (*Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.*). Kwestionowany przepis nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń, ponieważ nie uzależnia zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej od spełnienia obowiązku tym przepisem nałożonego. Podejmując decyzję o zwolnieniu ze służby wojskowej żołnierz musi tylko wziąć pod uwagę, że będzie się to wiązało z obciążeniem finansowym. Bezsprzeczne jest, że skarżony przepis ma na celu zachęcenie żołnierzy do pozostawania w służbie wojskowej przez określony czas, co nie oznacza, iż ogranicza prawo gwarantowane przez art. 65 ust. 2 Konstytucji RP.

Nieuzasadniony jest także zarzut wadliwej legislacji przy wprowadzaniu w życie ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Zarzut ten autor skargi konstytucyjnej opiera przede wszystkim na tym, że dla stanów faktycznych objętych dyspozycją normy z art. 54 ust. 1 nie zostały ustanowione przepisy przejściowe, pomimo iż zakres obowiązku nałożonego tym przepisem został rozszerzony w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Zauważyć jednak należy, że "nowy" przepis mógł być stosowany dopiero po wejściu w życie ustawy, która miała ponad ośmiomiesięczne *vacatio legis* (ogłoszona została w dniu 20 października 2003 r., a w życie wchodziła 1 lipca 2004 r.). Ponadto zasada bezpośredniego działania nowego prawa jest jednym z nie kwestionowanych w polskiej doktrynie prawa sposobów rozstrzygania problemów intertemporalnych (por. E. Łętowska, Polityczne aspekty prawa intertemporalnego [w:] Państwo, Prawo, Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej prof. Adama Łopatki, Wrocław-Warszawa-Kraków- Gdańsk -Łódź, 1989 r. s.354).

Nie trafiony jest również zarzut, że obowiązek zwrotu kosztów nauki jako obowiązek o charakterze pieniężnym może być nałożony tylko przepisem rangi ustawowej, a w przedmiotowej sprawie o nałożeniu takiego obowiązku decydują przepisy aktu niższej rangi, tj. rozporządzenia wydanego na podstawie art. 55 ustawy pragmatycznej. Nie budzi wątpliwości, że obowiązek zwrotu kosztów nauki zawarty został w art. 54 ust. 1 ustawy i ten przepis stanowi podstawę prawną do żądania zwrotu tych kosztów. Przepisy rozporządzenia mają tylko i wyłącznie charakter techniczny i służą do wykonania przepisu ustawowego, zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego, m.in. poprzez skonkretyzowanie nałożonego ustawą obowiązku.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że skarga konstytucyjna nie jest uzasadniona.

Z poważaniem

wz. Stanisław J. KOMOROWSKI
PODSEKRETARZ STANU