



Sygn. akt P 53/08

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Marek Kotlinowski

Ewa Łętowska – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Ministra Finansów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2009 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Białymstoku:

czy § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 77, poz. 543) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.),

orzeka:

Paragraf 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 77, poz. 543) jest niezgodny z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 170, poz. 1218 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 57, poz. 390 i Nr 89, poz. 589, z 2008 r. Nr 53, poz. 311 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy Sąd Pracy w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniem z 31 marca 2008 r. (sygn. akt VI Pm 1/08) oraz postanowieniem z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt VI Pm 7/08) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 77, poz. 543; dalej: rozporządzenie MF z 20 kwietnia 2006 r.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm., dalej: ustawa o Służbie Celnej).

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2008 r. pytania te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

1.2. Obydwa pytania prawne zostały przedstawione w związku ze sprawami, w których izba celna dochodzi od pozwanych (których stosunek służbowy ustał na skutek pisemnego zwrócenia się do powoda z żądaniem zwolnienia ze służby na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 10 ustawy o Służbie Celnej) zwrotu równowartości składników umundurowania wydanych pozwanym w toku służby.

1.3. Uzasadnienie pytań prawnych zostało oparte na – tożsamyh – następujących argumentach:

Paragraf 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. wskazuje, że w przypadku zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie ustawy o Służbie Celnej przed upływem okresu używalności składników umundurowania, funkcjonariusz zatrzymuje te składniki na własność, za zwrotem ich równowartości. Równowartość danego składnika jest obliczona na podstawie tabel kalkulacyjnych stanowiących załącznik do rozporządzenia. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady przydziału, okresu zużycia, wzory, kolory i normy umundurowania i oznaczeń stopni funkcjonariuszy celnych, szczegółowe zasady i sposób noszenia umundurowania i oznaczeń stopni, wysokość i warunki przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za okresowe czyszczenie munduru, wypadki, w jakich funkcjonariusze celni nie mają obowiązku pełnienia służby w umundurowaniu – biorąc pod uwagę ilość i rodzaje składników umundurowania oraz okres używalności tych składników. Przepis ten nie zawiera – zdaniem sądów przedstawiających pytania prawne – żadnych zapisów umożliwiających uregulowanie przez ministra w drodze rozporządzenia kwestii zwrotu przez funkcjonariusza celnego równowartości umundurowania w przypadku zakończenia służby przed upływem okresu używalności tego umundurowania.

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej nie było ukształtowane w sposób, który umożliwiałby zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji wydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia dotyczącego kwestii obowiązku zwrotu przez funkcjonariuszy celnych równowartości przyznanych im składników umundurowania. Nie można uznać, że upoważnienie do ustalenia szczegółowych zasad przydziału umundurowania i okresów jego zużycia było jednocześnie upoważnieniem do uregulowania kwestii zwrotu kosztów tego umundurowania w poszczególnych wypadkach. Czym innym jest kwestia zasad przyznawania danych przedmiotów służących pracy, a czym innym kwestia obowiązków finansowych byłych funkcjonariuszy celnych w związku z zakończeniem przez nich służby. Przykładem standardów przyjętych w podobnych sytuacjach mogą być art. 70 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), w którym wyraźnie wskazano możliwość uregulowania rozporządzeniem kwestii zwrotu równoważnika pieniężnego

za umundurowanie lub art. 65 ust. 4, 5 i 9 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399, ze zm.), w którym odesłano do regulacji w rozporządzeniu kwestii zwrotu umundurowania lub jego równoważnika w przypadku odejścia ze służby przed upływem okresu zużycia elementów umundurowania.

O niekonstytucyjności § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. świadczy również brak w treści art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej jakichkolwiek wytycznych dotyczących ustalania zasad obciążenia funkcjonariuszy celnych z tytułu przyznanego im umundurowania w razie zakończenia służby przed zakończeniem okresów zużywalności poszczególnych elementów umundurowania. Także inne przepisy ustawy o Służbie Celnej nie zawierają takich wytycznych, przeciwnie – art. 40 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że funkcjonariusz celny umundurowanie otrzymuje bezpłatnie.

1.4. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do sądów przedstawiających pytania prawne – w związku ze sposobem sformułowania ich uzasadnienia – o sprecyzowanie, czy przedmiotem pytań prawnych jest także zarzut niezgodności art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sądy, w pismach z 16 i 20 lutego 2009 r., wyjaśniły, że przedmiotem pytań prawnych jest tylko § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. i że zawarte w uzasadnieniu pytań prawnych wzmianki co do braku w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej wytycznych miały jedynie stanowić argument za niezgodnością z ustawą i z Konstytucją przepisu rozporządzenia.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 marca 2009 r. stwierdził, że § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

2.1. Stosunek służbowy funkcjonariusza celnego powstaje w drodze mianowania, dokonywanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo upoważnioną przez niego osobę, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Zasadniczym sposobem rozwiązania stosunku służbowego funkcjonariusza celnego jest zwolnienie go ze służby. Przyczyny tego zwolnienia mogą być fakultatywne bądź obligatoryjne, a pośród nich występuje przesłanka wynikająca z woli funkcjonariusza – jego osobiste, pisemne żądanie (art. 25 ustawy o Służbie Celnej).

W art. 40 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej ustawodawca nałożył na funkcjonariuszy celnych obowiązek noszenia umundurowania w czasie wykonywania obowiązków służbowych. Przewidział jednocześnie możliwość indywidualnego zwolnienia funkcjonariusza z tego obowiązku, w drodze decyzji kierownika urzędu celnego.

W celu realizacji obowiązku pełnienia służby w umundurowaniu ustawodawca przewidział, że funkcjonariusz celny otrzymuje to umundurowanie bezpłatnie, a wobec tego nie jest obciążany żadnymi kosztami składników umundurowania przekazanego mu do użytkowania. W takim razie niewątpliwie jest, że koszt umundurowania funkcjonariusza celnego obciąża pracodawcę, czyli organ celny. Oczywiste jest, że elementy odzieży, składające się na umundurowanie, ulegają zużyciu, co determinuje konieczność jego wymiany czy też okresowego uzupełniania poszczególnych składników.

2.2. Ustawodawca nie uregulował, ani w normie ustawowej, ani nie upoważnił organu władzy wykonawczej do uregulowania w rozporządzeniu, kwestii ewentualnego zwrotu umundurowania bądź jego poszczególnych składników, czy też innej procedury rozliczenia kosztów poniesionych przez organ zatrudniający funkcjonariusza, jeżeli zwolnienie funkcjonariusza ze służby nastąpi przed upływem okresu używalności umundurowania czy też jego poszczególnych składników. Oznacza to, że sformułowana w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej delegacja ustawowa nie upoważnia do samodzielnego prawotwórstwa organu wykonawczego w tym obszarze. Upoważnienia takiego nie można także odkodować z innych regulacji ustawowych.

Rozporządzenie nie może zatem zobowiązywać funkcjonariusza celnego, po zakończeniu przezeń służby, do zatrzymania używanego umundurowania, które otrzymał bezpłatnie, z jednoczesnym obowiązkiem ponoszenia za zatrzymane składniki umundurowania opłat odpowiadających skalkulowanej proporcjonalnie do przewidzianego dla danego składnika umundurowania okresu jego używalności, ich aktualnej wartości, a zatem do zapłaty odpowiedniego równoważnika pieniężnego.

Powoduje to, że § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. pozostaje w kolizji z art. 40 ust. 3 Konstytucji.

2.3. W oparciu o dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego można stwierdzić, że w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie jest możliwe, by istniała regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu. Upoważnia to do konkluzji, że zaskarżony przepis narusza także art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Prokurator Generalny stwierdził, że istnieje potrzeba uregulowania bezpośrednio w ustawie o Służbie Celnej kwestii obowiązku zwrotu przez funkcjonariusza celnego, którego stosunek służbowy ustał (niezależnie od przyczyny tego ustania), równowartości zatrzymanych składników umundurowania, których okres używalności nie upłynął. Zwrócił w tym aspekcie uwagę na rządowy projekt ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy nr 1492, VI kadencja).

3. Minister Finansów w piśmie z 7 lipca 2008 r. stwierdził, że § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. został wydany zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji i służy celowi określonymu w ustawie o Służbie Celnej.

Minister Finansów wskazał, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. uprawnienie do umundurowania powstaje z dniem mianowania do służby funkcjonariusza i wygasa z dniem zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie art. 22a ustawy o Służbie Celnej. Jednocześnie stosownie do § 3 ust. 4 tego rozporządzenia okres używalności składników umundurowania wydawanych w naturze liczy się od dnia ich wydania funkcjonariuszowi na podstawie magazynowego dokumentu wydania.

Funkcjonariusz odchodzący na emeryturę lub rentę zatrzymuje składniki umundurowania bez zwrotu ich równowartości (§ 12 ust. 2 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r.).

Określenie przez Ministra Finansów warunków zwrotu równowartości składników umundurowania jest konsekwencją treści art. 40 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o Służbie Celnej i jest nierozdzielnie związane z podstawowym uprawnieniem Ministra Finansów do ustalenia zasad przydziału i okresów używalności składników umundurowania. Pominięcie tego elementu byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy, który dążył do pełnego doprecyzowania kwestii umundurowania funkcjonariuszy celnych w akcie wykonawczym o randze rozporządzenia.

II

Podczas rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego i kontroli legalności i konstytucyjności.

1.1. Przepisy wykonawcze. Sądy, które przedstawiły pytania prawne, w *petitum* jako ich przedmiot wskazały § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 77, poz. 543; dalej: rozporządzenie MF z 20 kwietnia 2006 r.). Zgodnie z tym przepisem w przypadku zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) przed upływem okresu używalności składników umundurowania, funkcjonariusz zatrzymuje te składniki na własność, za zwrotem ich równowartości (przy czym funkcjonariusz odchodzący na emeryturę lub rentę zatrzymuje składniki umundurowania bez zwrotu ich równowartości, § 12 ust. 2). Równowartość danego składnika odpowiada wartości tego składnika za okres od dnia zwolnienia ze służby do dnia upływu okresu używalności danego składnika i jest obliczana na podstawie tabel kalkulacyjnych stanowiących załącznik nr 5 do rozporządzenia.

Rozporządzenie MF z 20 kwietnia 2006 r. było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 marca 2005 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 571; dalej: rozporządzenie MF z 18 marca 2005 r.) oraz z dnia 18 kwietnia 2000 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 479, ze zm.; dalej: rozporządzenie MF z 18 kwietnia 2005 r.), które także regulowały kwestie dotyczące umundurowania w przypadku zwolnienia ze służby, a mianowicie:

– zgodnie z § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia MF z 18 marca 2005 r. w przypadku zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie art. 22a ustawy o Służbie Celnej przed upływem okresu używalności składników umundurowania, funkcjonariusz zatrzymuje umundurowanie na własność, za zwrotem jego równowartości, a równowartość ta obliczana jest według aktualnych tabel kalkulacyjnych i odpowiada wartości tych składników za okres od dnia zwolnienia ze służby do dnia upływu okresu używalności danego składnika umundurowania (przy czym funkcjonariusz odchodzący na emeryturę lub rentę zatrzymuje składniki umundurowania bez zwrotu ich równowartości, § 15 ust. 3).

– zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia MF z 18 kwietnia 2000 r. w przypadku zwolnienia ze służby przed upływem okresu używalności składników umundurowania

funkcjonariusz jest zobowiązany do zwrotu ich równowartości, a równowartość ta liczona jest według aktualnych tabel kalkulacyjnych i odpowiada wartości tych składników za okres od dnia zwolnienia ze służby do dnia upływu okresu używalności danego składnika umundurowania (przy czym regulacji tej nie stosuje się do funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1, 9 i 11 /a zatem w przypadku: orzeczenia trwałej niezdolności do służby, odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i 4 lub trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie ma możliwości pełnienia służby przez funkcjonariusza celnego na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy funkcjonariusz celny odmawia przejścia na takie stanowisko/ oraz art. 26 pkt 4-7 ustawy o Służbie Celnej /a zatem w przypadku: nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, niewyrażenia zgody na przeniesienie na niższe stanowisko służbowe, nieobecności w służbie z powodu choroby trwającej dłużej niż rok lub likwidacji urzędu lub jego reorganizacji związanej ze zmniejszeniem liczby etatów, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie funkcjonariusza celnego na inne stanowisko lub do innego urzędu celnego/).

W rozporządzeniu z 20 kwietnia 2006 r. zamieszczono § 14, który materialnie ma treść tożsamą z kwestionowanym przez sądy § 12, ale jednocześnie ma charakter przepisu międzyczasowego, stanowiąc, że w przypadku zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie ustawy o Służbie Celnej przed upływem okresu używalności składników umundurowania, funkcjonariusz zatrzymuje te składniki na własność, za zwrotem ich równowartości, z zastrzeżeniem § 12 ust. 2. Równowartość danego składnika odpowiada wartości tego składnika za okres od dnia zwolnienia ze służby do dnia upływu okresu używalności danego składnika i jest obliczona na podstawie: 1) załącznika nr 6 do rozporządzenia, w przypadku, kiedy poszczególne składniki umundurowania zostały wydane przed dniem 6 maja 2005 r. (jest to data wejścia w życie rozporządzenia MF z 18 marca 2005 r.); 2) załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 marca 2005 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 65, poz. 571), w przypadku, kiedy poszczególne składniki umundurowania zostały wydane od dnia 6 maja 2005 r. do dnia wejścia w życie rozporządzenia z 20 kwietnia 2006 r.

W jednej ze spraw leżących u podstaw pytania prawnego pozwany pełnił służbę w okresie od 18 grudnia 2006 r. do 12 października 2007 r., w drugiej podane jest,

że pełnił służbę w okresie do 30 listopada 2007 r. Kwestionowane rozporządzenie weszło w życie 24 maja 2006 r. Paragraf 14 nie znajdzie zatem zastosowania wobec pierwszego pozwanego, natomiast wobec drugiego ocena tej sytuacji zależy od momentu początkowego wstąpienia do służby. Zauważyć także należy, że skoro wyrok dotyczy tylko § 12 ust. 1 rozporządzenia, to w porządku prawnym formalnie pozostanie tożsama norma (bo przedmiotem nie jest wysokość równoważnika, ale obowiązek zatrzymania składników umundurowania na własność za zwrotem ich równowartości), obarczona podobnymi wadami, które zadecydowały o niekonstytucyjności zaskarżonej normy, której dotyczy pytanie.

1.2. Przepis upoważniający. Wszystkie wymienione akty wykonawcze zostały wydane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej. Przepis ten stanowi: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowe zasady przydziału, okresy zużycia, wzory, kolory i normy umundurowania i oznaczeń stopni funkcjonariuszy celnych, 2) szczegółowe zasady i sposób noszenia umundurowania i oznaczeń stopni, 3) wysokość i warunki przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za okresowe czyszczenie munduru, 4) wypadki, w jakich funkcjonariusze celni nie mają obowiązku pełnienia służby w umundurowaniu – biorąc pod uwagę ilość i rodzaje składników umundurowania oraz okres używalności tych składników”. Brzmienie tego przepisu nie uległo zmianie od momentu wejścia ustawy w życie.

Sądy przedstawiające pytanie prawne nie wskazały tego przepisu w *petitum* pytań prawnych, jednak w ich uzasadnieniu stwierdziły, że przepis ten nie zawiera wytycznych. W związku z tym, a także w związku z powołaniem jako wzorca kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji, przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do sądów o sprecyzowanie przedmiotu pytania prawnego.

Sądy w odpowiedzi stwierdziły, że przedmiotem pytań prawnych jest tylko § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. i że zawarte w uzasadnieniu pytań prawnych wzmianki co do braku w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej wytycznych miały jedynie stanowić argument za niezgodnością z ustawą i z Konstytucją przepisu rozporządzenia.

1.3. Przedmiot kontroli. Biorąc pod uwagę konieczność spełnienia tzw. przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) i określenie przedmiotu kontroli przez sądy pytające w perspektywie związania Trybunału ich granicami (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym),

Trybunał przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. Tym niemniej nie oznacza to, że Trybunał w procesie analizy sformułowanych w pytaniach prawnych zarzutów może pominąć okoliczności dotyczące samej konstrukcji delegacji ustawowej.

2. Problem konstytucyjny.

Sądy, które przedstawiły pytania prawne, zarzut nielegalności i niekonstytucyjności rozporządzenia MF opierają na twierdzeniu, że upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej nie jest ukształtowane w sposób, który umożliwiłby zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji wydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia dotyczącego kwestii obowiązku zwrotu przez funkcjonariuszy celnych równowartości przyznanych im składników umundurowania. Zdaniem sądów nie można uznać, że upoważnienie do ustalenia szczegółowych zasad przydziału umundurowania i okresów jego zużycia jest jednocześnie upoważnieniem do uregulowania kwestii zwrotu kosztów tego umundurowania w poszczególnych wypadkach. O niekonstytucyjności § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. świadczy brak w treści art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej jakichkolwiek wytycznych dotyczących ustalania zasad obciążenia funkcjonariuszy celnych z tytułu przyznanego im umundurowania w razie zakończenia służby przed zakończeniem okresów zużywalności poszczególnych elementów umundurowania.

Ocena tak sformułowanego zarzutu wymaga uwzględnienia wykonawczego charakteru badanego aktu, a zatem jego ścisłego związku z ustawą upoważniającą tak na płaszczyźnie kompetencyjnej (rozporządzenie jako akt wydawany wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego), jak i funkcjonalnej (rozporządzenie jako akt związany z treścią ustawy). Wyznacza to także kolejność dalszej analizy konstytucyjności i legalności.

3. Art. 92 ust. 1 Konstytucji – uwagi ogólne.

3.1. Pojęcie „wytycznych”. Dotychczasowe utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 92 ust. 1 Konstytucji precyzuje z jednej strony wymagania jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń, z drugiej – wymagania co do legalności rozporządzenia.

Upoważnienie ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania, ma mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (ma „określać organ właściwy

do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (ma określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (ma określać „wytyczne dotyczące treści aktu”).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentował pogląd, że zadaniem rozporządzenia jest wykonywać ustawę, a nie uzupełniać, modyfikować, czy powtarzać jej regulacje.

W niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma zagadnienie ustawowych wytycznych do wydania aktu wykonawczego. Trybunał w swym dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze do ustalenia, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne, bowiem brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. „Wytyczne” nigdy nie mogą mieć blankietowego czy *quasi*-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”). Nawet, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Po drugie do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by określona materia była regulowana w całości w ustawie. Trybunał sformułował przy tym zasadę, że im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej materii pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii.

Warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Trybunał podziela też pogląd doktryny, że w ustawie należy zawrzeć jakąś treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16 i powołany tam B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159 i 160). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi *per se*

do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. Forma redakcji wytycznych może przyjmować dowolną postać w tym sensie, że wytyczne mogą mieć zarówno charakter negatywny, tzn. wykluczający określony sposób regulacji, jak i pozytywny, tzn. wskazujący kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw lub też cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy też funkcje instytucji, której ukształtowanie zostało powierzone rozporządzeniu.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Trybunał Konstytucyjny wskazywał także, że problem wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy. Można bowiem założyć, że pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym, szczegółowy kontekst normatywny ustawy powoduje, że organ wydający rozporządzenie niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, może zrekonstruować założenia do odpowiedniego zbudowania treści wytycznych (zob. wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36). Trybunał stwierdził ponadto, że w sytuacji, w której ten sam przepis ustawowy przekazuje w tym samym przepisie do unormowania w drodze rozporządzenia szereg spraw, nawet jeżeli są one ściśle związane ze sobą, ocena konstytucyjności wytycznych dotyczących treści rozporządzenia musi być dokonywana odrębnie dla każdej ze spraw przekazanych do unormowania (zob. powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. P 22/05).

3.2. Warunki legalności rozporządzenia.

Warunek legalności spełnia rozporządzenie:

- wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu,
- wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania,
- niepozostające w sprzeczności z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawowymi.

Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą.

Innymi słowy – ze względu na funkcjonalną więź rozporządzenia z ustawą upoważniającą – przedmiotem regulacji rozporządzenia mogą być jedynie sprawy należące do zakresu normowania ustawy upoważniającej. To, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez ustawę oraz hierarchiczne

powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawiają, iż zakres swobody twórcy rozporządzenia jest ograniczony na dwa sposoby: „pozytywnie” – przez wskazanie przez daną ustawę zakresu spraw przekazanych do normowania i kierunku tego unormowania oraz „negatywnie” – przez wymaganie braku jego niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi (S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

4. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Ze względu na wskazywany w pkt 3 związek między aktem wykonawczym a przepisem upoważniającym, ocena konstytucyjności i legalności kwestionowanego przepisu rozporządzenia wymaga odpowiedzi na pytanie, czy został on wydany na podstawie upoważnienia spełniającego kryteria konstytucyjne. Art. 40 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o Służbie Celnej upoważnia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych zasad przydziału i okresów zużycia umundurowania oraz wysokości i warunków przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie. Ten fragment art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej Minister Finansów wskazuje jako upoważnienie do uregulowania w akcie wykonawczym warunków zwrotu równowartości składników umundurowania za okres od dnia zwolnienia ze służby do dnia upływu używalności. Przypomnieć w tym miejscu należy, że sądy pytające dostrzegają nielegalność i niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu rozporządzenia nie co do określenia wysokości równoważnika, ale co do przyjęcia w samym rozporządzeniu zasady obowiązku zatrzymania (na własność) umundurowania i zapłaty równoważnika w przypadku zwolnienia ze służby.

Samo sformułowanie „szczegółowe zasady przydziału” (czy „warunki przyznania równoważnika” w zamian za umundurowanie) jest na tyle ogólne, że nie pozwala na wyinterpretowanie z niego treści materialnych, wyznaczających granice regulacji wykonawczej. Można by – w granicach wyznaczonych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji – zakładać, że tak sformułowane upoważnienie pozwala organowi wykonawczemu uregulować jedynie sprawy techniczne i organizacyjne związane z przydziałem umundurowania. Słowo przydział to według słownika: urz. a) przydzielenie, przydzielanie czegoś; b) to co zostało przydzielone, przyznane, część czegoś przypadająca na kogoś; c) dokument stwierdzający przyznanie komuś czegoś lub skierowanie kogoś, np. do pracy, do wojska, nakaz (zob. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa

2003). Regulacja, zgodnie z którą w przypadku zwolnienia ze służby funkcjonariusz zatrzymuje umundurowanie na własność z obowiązkiem zapłaty równoważnika, wykracza poza ramy techniczno-organizacyjne, przesądza bowiem o charakterze (rodzaju) uprawnienia do umundurowania. Takie rozwiązanie trudno też wprost uznać za określenie „warunku” przyznania równoważnika.

Ustawa o Służbie Celnej stanowi, że Służba Celną jest służbą umundurowaną (art. 1 ust. 1) oraz że prawa i obowiązki funkcjonariuszy określone są tą ustawą (art. 1 ust. 3). Funkcjonariusz celny jest obowiązany wykonywać obowiązki służbowe w umundurowaniu (art. 40 ust. 1), które otrzymuje bezpłatnie (art. 40 ust. 2). Ustawa nie precyzuje, czy umundurowanie to jest przydzielane na własność (nie przesądza o tym samo użycie wyrazu „otrzymuje”).

W tak skąpej regulacji nie można znaleźć jasnego *ratio* zakładanego przez ustawodawcę. Powstaje tu bowiem szersze pytanie o charakter związku między pełnieniem służby (wykonywaniem funkcji) w jednostkach mundurowych a uprawnieniem (obowiązkiem) do umundurowania, upraszczając – jest to też pytanie o to, czyją własnością jest mundur. Ustawodawca nie kreuje jasnych przesłanek regulacji wykonawczej dotyczącej uprawnienia do umundurowania w wypadku zakończenia służby z różnych przyczyn.

Odkodowanie *ratio* tylko na podstawie ustawy o służbie celnej jest niemożliwe. Dlatego też – uwzględniając specyfikę i związek regulacji dotyczących wszystkich służb mundurowych i ewentualne kryteria różnicowania – Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę przepisy innych ustaw (i aktów wykonawczych) ze wskazanej dziedziny przy założeniu, że zasada rekonstrukcji wytycznych z innych przepisów ustawowych niż przepisy zawierające upoważnienie ma ograniczone zastosowanie. Aczkolwiek sięganie do innych przepisów ustawowych może być użyteczne, to jednak nie może zastąpić minimalnych wymagań, które Konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie (por. uzasadnienie powoływanego wyżej wyroku w sprawie o sygn. P 1/01).

4.2. Analogiczne regulacje w innych ustawach i aktach wykonawczych dotyczących „służb mundurowych”.

4.2.1. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130, ze zm.; dalej: ustawa o odznakach i mundurach) mundurem jest ubiór lub jego części służące oznaczeniu przynależności do określonej jednostki organizacyjnej lub wykonywania określonych funkcji albo służby. Przy czym mundury ustanawiane na podstawie ustawy powinny różnić się w sposób widoczny

od pozostających pod szczególną ochroną mundurów: 1) Wojska Polskiego, będących symbolem tradycji wolnościowych i postaw patriotycznych Narodu Polskiego oraz 2) Policji, Straży Granicznej, będących symbolem poszanowania prawa oraz ładu i porządku publicznego (art. 12 ustawy o odznakach i mundurach). Na marginesie można zauważyć, że regulacja ta wskazuje na szczególną pozycję Wojska Polskiego, Policji i Straży Granicznej, która w niektórych wypadkach może uzasadniać odmienne traktowanie tych służb od pozostałych.

Ustawy dotyczące wymienionych wyżej służb mundurowych nie zawierają jednolitych rozwiązań dotyczących uprawnień do umundurowania (podział między materię ustawową a wykonawczą).

I tak ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.) stanowi, że żołnierze zawodowi otrzymują umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie oraz, w określonych przypadkach, wyżywienie albo równoważnik pieniężny w zamian za te należności, upoważniając Ministra Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych warunków i norm umundurowania oraz wyekwipowania, precyzując że rozporządzenie powinno w szczególności uwzględniać specyfikę umundurowania poszczególnych rodzajów wojsk i służb oraz charakter wykonywania zadań służbowych (art. 66 ust. 1 i 2). Rozporządzenie, określając szczegółowe warunki i normy umundurowania, wyekwipowania, uzbrojenia, a także wyżywienia, powinno ustalać w szczególności rodzaje tych norm oraz krąg żołnierzy zawodowych uprawnionych do bezpłatnego wyżywienia. Ponadto ustawa upoważnia Ministra Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do określenia w drodze rozporządzenia m.in. 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, precyzując, że rozporządzenie powinno w szczególności uwzględniać rodzaje umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych, którym ono przysługuje, i terminy wypłacania równoważnika (art. 66 ust. 3). Rozporządzenie powinno określać również 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 wydawanych w naturze. Powinno ono

uregulować także tryb postępowania w stosunku do żołnierzy zawodowych, którzy nie wykorzystują równoważnika zgodnie z jego przeznaczeniem. W rozporządzeniu należy określić wysokość poszczególnych równoważników.

Rozporządzenie z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie umundurowania i wykwapowania oraz ubiorów cywilnych żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 147, poz. 1548, ze zm.) stanowi m.in., że: uprawnienie do umundurowania i wykwapowania oraz ubiorów cywilnych powstaje z dniem mianowania lub powołania do zawodowej służby wojskowej; żołnierz otrzymuje przysługujące mu umundurowanie i wykwapowanie w naturze lub w równoważniku pieniężnym skalkulowanym według cen detalicznych, przeznaczonym na jego zakup (§ 3). Żołnierz zawodowy o nietypowej budowie ciała otrzymuje tkaninę i ryczałt pieniężny na szycie. Szef jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej właściwej w sprawach umundurowania i wykwapowania ustala, które przedmioty, przechodzące na własność z chwilą wydania, wydaje się żołnierzom zawodowym w naturze, a za które wypłaca się równoważnik pieniężny.

Rozporządzenie ustala też zasady otrzymywania i użytkowania umundurowania i wykwapowania, określając między innymi elementy umundurowania i wykwapowania, które przechodzą na własność żołnierza zawodowego (§ 4 ust. 1). Przy czym umundurowanie i wykwapowanie żołnierz otrzymuje na czas wykonywania czynności służbowych z obowiązkiem jego zwrotu m.in. w razie zwolnienia z pełnienia obowiązków służbowych. Zgodnie z § 4 ust. 2 żołnierz zawodowy zwalniany z czynnej służby wojskowej zwraca przedmioty przydzielone mu do użytkowania, z wyjątkiem tych, które przechodzą na jego własność z chwilą wydania lub po upływie okresu używalności. Żołnierz nie zwraca przedmiotów przechodzących na własność po okresie używalności, dla których okres ten jeszcze nie upłynął, tylko w przypadku zapłacenia proporcjonalnej wartości przedmiotu według cen zakupu, za czas, jaki pozostał do zakończenia tego okresu. Rozpoczęty kolejny rok użytkowania zalicza się jako pełny rok. Od żołnierza zawodowego zwalnianego z czynnej służby wojskowej można przyjąć do magazynu wojskowej jednostki budżetowej, na której zaopatrzenie logistyczne żołnierz był przydzielony, po jednym komplecie przedmiotów lub kuponie tkaniny wydawanych w naturze, ujętych w zestawach umundurowania nr 1, 4 i 7 – przechodzących na własność z chwilą wydania. Nie dotyczy to przedmiotów wzorów wycofanych lub wycofywanych z wyposażenia oraz o przekroczonym maksymalnym okresie przechowywania. Za przyjęte przedmioty wypłaca się równoważnik pieniężny obliczony według cen zakupu (§ 4 ust. 4).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) – przywołana obok omawianej niżej ustawy o Straży Granicznej przez sądy przedstawiające pytania prawne jako „unaocznienie standardów przyjętych w ustawodawstwie”, podkreślając, że upoważnienie wyraźnie mówi tu o „zwrocie równoważnika” – w art. 70 ust. 1 stanowi, że policjant otrzymuje bezpłatne umundurowanie, upoważniając ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i warunków przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie, uwzględniając: 1) elementy umundurowania stanowiące podstawę do określenia wysokości równoważnika; 2) sposób ustalania wysokości równoważnika; 3) tryb i przypadki przyznawania, zwrotu i zawieszania wypłaty równoważnika; 4) terminy wypłacania lub zwrotu równoważnika.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz. U. z 2002 r. Nr 3, poz. 29, ze zm.) stanowi, że policjanci mianowani na stałe otrzymują przedmioty umundurowania ubioru służbowego, wyjściowego i galowego na własność, z wyjątkiem wydawanych wyłącznie w naturze (§ 53), a przedmioty umundurowania wydane policjantom mianowanym w służbie przygotowawczej i kandydackiej stanowią własność Policji, z wyjątkiem przedmiotów, które przechodzą na własność policjanta (§ 54). Policjanci mianowani na stałe w przypadku zwolnienia ze służby nie zwracają przedmiotów umundurowania, z wyjątkiem przedmiotów wydawanych w naturze. Za przedmioty niezwrócone zobowiązani są uiścić ich równowartość według cen detalicznych obowiązujących w dniu rozliczenia, za okres niezamortyzowany (§ 57 ust. 1). Policjanci mianowani na okres służby przygotowawczej i kandydackiej w przypadku zwolnienia ze służby obowiązani są zwrócić przedmioty umundurowania, z wyjątkiem przedmiotów wydawanych jednorazowo, lub uiścić ich równowartość według cen detalicznych obowiązujących w dniu rozliczenia, za okres niezamortyzowany (§ 57 ust. 2). Obowiązek taki nie dotyczy rodzin zmarłych policjantów (§ 57 ust. 3).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.) w art. 65 ust. 1 stanowi, że funkcjonariusz otrzymuje bezpłatnie umundurowanie, upoważniając ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i warunków przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie. Rozporządzenie powinno określić podstawę obliczania

równoważnika pieniężnego, przedmioty, za które równoważnik ten przysługuje, przypadki, w których równoważnik nie przysługuje lub w których wypłata równoważnika jest zawieszana, warunki zwrotu i termin wypłaty równoważnika oraz podmioty właściwe w tych sprawach (art. 65 ust. 4). Zgodnie z art. 65 ust. 5 funkcjonariusz mianowany na okres służby przygotowawczej zwraca w przypadku zwolnienia go ze służby umundurowanie, którego okres zużycia nie upłynął, lub odpowiednią część równoważnika pieniężnego. Z kolei art. 65 ust. 9 ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia wzorów, norm oraz zasad noszenia umundurowania, a także wzorów oznak i emblematów, uwzględniając rodzaj noszonego przez funkcjonariusza umundurowania, opis poszczególnych części umundurowania oraz sposób noszenia emblematów, odznaki, oznak i symbolu oraz przypadki, w których funkcjonariusz obowiązany jest zwrócić przedmioty umundurowania lub ich równowartość.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 936, ze zm.) stanowi w § 12, że: funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby z powodu skazania prawomocnym orzeczeniem sądu albo karą dyscyplinarną wydalenia ze służby przysługują świadczenia mundurowe, do których nabył uprawnienie, do końca miesiąca, w którym nastąpiło zawieszenie w czynnościach służbowych lub tymczasowe aresztowanie (ust. 1); funkcjonariusz zwolniony ze służby przygotowawczej zwraca przedmioty umundurowania lub ich równowartość – wydane jako pierwsze wyposażenie w naturze lub w formie równoważnika – których okres używalności nie upłynął (ust. 2). Zwrot umundurowania może tu nastąpić pod warunkiem, że jest ono zgodne z obowiązującymi wzorami i nadaje się na ponowne wydanie w ramach realizacji należności mundurowych dla innych funkcjonariuszy. Regulacje dotyczące wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszowi Straży Granicznej równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie zawarte są w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 maja 2004 r. (Dz. U. Nr 138, poz. 1467, ze zm.).

Dla przykładu można jeszcze przytoczyć regulacje zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, ze zm.). Art. 17 stanowi, że Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia m.in. normy umundurowania i wyposażenia specjalnego funkcjonariuszy, określając w szczególności formy realizacji uprawnień do umundurowania i wyposażenia specjalnego na poszczególnych stanowiskach służbowych, z uwzględnieniem specyfiki służby oraz

okresów używalności poszczególnych składników umundurowania i wyposażenia specjalnego. Zgodnie z art. 69 funkcjonariusz otrzymuje bezpłatne umundurowanie oraz wyposażenie specjalne dla poszczególnych rodzajów służb (ust. 1) natomiast funkcjonariusz mianowany na stałe nabywa na własność otrzymane składniki umundurowania (ust. 2).

W art. 69 ust. 4 zamieszczone jest upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, zasad i norm przydzielania funkcjonariuszom umundurowania i wyposażenia, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem funkcjonariuszy uprawnionych do wyposażenia specjalnego i zasad przydziału takiego wyposażenia pozostałym funkcjonariuszom, zasad wydawania umundurowania i wyposażenia używanego, warunków wydawania elementów wyposażenia specjalnego i składników umundurowania przed upływem okresu używalności oraz zasad zwrotu przez funkcjonariuszy wyposażenia specjalnego i umundurowania, a także ilościowych norm umundurowania dla funkcjonariuszy mężczyzn i kobiet, w tym norm materiałów wydawanych w zamian za gotowe mundury. Art. 69 ust. 5 upoważnia tego ministra, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do określenia w drodze rozporządzenia m.in. wysokości, szczegółowych zasad otrzymywania i zwrotu równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie, z uwzględnieniem w szczególności wysokości równoważnika dla poszczególnych stopni służbowych przy uwzględnieniu należnych norm umundurowania, oraz tryb ustalania okoliczności skutkujących obowiązkiem zwrotu pobranego równoważnika.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2002 r. w sprawie norm i zasad przydzielania umundurowania i wyposażenia specjalnego funkcjonariuszom Służby Więziennej (Dz. U. Nr 163, poz. 1347) w § 2 stanowi, że uprawnienie do umundurowania realizuje się w jednej z następujących form: 1) przydziału gotowych składników umundurowania; 2) przydziału tkanin ze zwrotem kosztów szycia i dodatków krawieckich; 3) wypłaty równowartości pieniężnej; 4) wypłaty równoważnika pieniężnego. Zgodnie z § 7 ust. 1 funkcjonariusz zwolniony ze służby jest obowiązany zwrócić wszystkie składniki wyposażenia specjalnego, a zgodnie z § 8 ust. 1 funkcjonariusz w służbie przygotowawczej, w przypadku zwolnienia ze służby, jest obowiązany zwrócić podlegające zwrotowi składniki umundurowania, których okres używalności jeszcze nie upłynął. Regulacje dotyczące równoważników pieniężnych zawarte są w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2002 r. w sprawie

równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za czyszczenie chemiczne umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 67, poz. 617, ze zm.).

Kolejnym przykładem mogą być regulacje zawarte w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710). Zgodnie z jej art. 45 ust. 1 funkcjonariusz otrzymuje nieodpłatnie umundurowanie albo równoważnik pieniężny w zamian za to umundurowanie, albo kwotę na zakup ubrania typu cywilnego. Art. 45 ust. 2 stanowi, że Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla SKW i SWW, wysokość i warunki przyznawania funkcjonariuszom równoważnika pieniężnego oraz kwoty przeznaczonej na zakup ubrania typu cywilnego w zamian za umundurowanie. Rozporządzenie powinno ustalać ekwiwalentną wysokość kwoty pieniężnej należnej funkcjonariuszowi w przypadku nieotrzymania umundurowania, uwzględniając zwłaszcza różnice wynikające z przynależności do poszczególnych korpusów, oraz uwzględniać jego wysokość proporcjonalnie do okresu pełnienia służby w danym roku kalendarzowym, a także określać termin wypłaty tego równoważnika.

Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 stycznia 2007 r.: w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 40, poz. 253 i 254) stanowią analogicznie, że funkcjonariuszom zwolnionym ze służby oraz funkcjonariuszom w okresie służby przygotowawczej, zwolnionym ze służby przed końcem roku zaopatrzeniowego, w rozumieniu przepisów w sprawie przyznawania funkcjonariuszom Służby Kontrwywiadu Wojskowego równoważnika pieniężnego oraz kwoty na zakup ubrania typu cywilnego w zamian za umundurowanie, zaopatrzenie mundurowe przysługuje do dnia, w którym nastąpiło zwolnienie ze służby. Funkcjonariusze zwolnieni ze służby zdają otrzymane umundurowanie połowe do dnia zwolnienia ze służby.

4.2.2. Należy zaznaczyć, że niektóre z omówionych wyżej regulacji znajdują swoje doprecyzowanie także w załącznikach do aktów wykonawczych.

4.2.3. Przytoczone wyżej regulacje z poszczególnych ustaw i aktów wykonawczych mają charakter przykładowy. W ramach niniejszej sprawy mają one jedynie zobrazować, że ustawodawcy trudno przypisać czytelne *ratio* regulacji uprawnień do umundurowania oraz podziału zakresu regulacji między przepisy ustawowe a wykonawcze. Trudno także zidentyfikować kryteria różnicujące poszczególne regulacje. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie bada materialnej treści poszczególnych przepisów ustaw mundurowych, ale – oceniając konstytucyjność i legalność regulacji zakwestionowanych

przez sądy, które przedstawiły pytania prawne – nie może pominąć ich kontekstu systemowego. Trybunał Konstytucyjny nie poszukuje tu też rozwiązań wzorcowych, ale odpowiedzi dotyczącej dostateczności wytycznych zawartych w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej.

4.3. Dokonując kwalifikacji treści art. 40 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o Służbie Celnej i innych jej przepisów oraz okoliczności opisanych wyżej z punktu widzenia standardu konstytucyjnego wyznaczonego przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten może budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Przepis ten, odczytywany przez pryzmat całej ustawy, a nawet innych regulacji służb mundurowych, nie pozwala na identyfikację celu służącego ustawodawcy. Ustawowe wskazanie, że umundurowanie przysługuje funkcjonariuszowi bezpłatnie (art. 40 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej) nie jest wystarczającą wskazówką do rozstrzygnięcia w akcie wykonawczym charakteru uprawnienia do umundurowania. Ustawa nie przesądza, czy umundurowanie (jego substrat materialny) jest dobrem (własnością) państwa, czy funkcjonariusza. Ze względu na charakter umundurowania (jego substrat symboliczny) regulacja taka nie ma mało istotnego charakteru i jej podstawowe założenia powinny wynikać z poprawnie skonstruowanych przepisów ustawowych. Ze względu na te okoliczności Trybunał Konstytucyjny wystąpi ze stosowną sygnalizacją do Sejmu, zwłaszcza, że w toku prac legislacyjnych znajduje się rządowy projekt nowej ustawy o Służbie Celnej, w którym przepis odpowiadający art. 40 ust. 3 brzmi następująco: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy tryb przydziału, okresy zużycia, wzory, kolory i normy umundurowania, oznaczeń stopni służbowych oraz znaków identyfikacji osobistej funkcjonariuszy, 2) sposób noszenia umundurowania i oznaczeń stopni służbowych, 3) wysokość i warunki przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za okresowe czyszczenie munduru, 4) przypadki, w jakich funkcjonariusze nie mają obowiązku pełnienia służby w umundurowaniu, 5) przypadki, w jakich funkcjonariusz jest obowiązany do zwrotu równowartości składników umundurowania – biorąc pod uwagę rodzaj noszonego przez funkcjonariusza umundurowania oraz zakres realizowanych przez niego zadań” (art. 131 ust. 4, druk sejmowy nr 1492, VI kadencja).

4.4. Rozporządzenie. Sądy przedstawiające pytania prawne jako przedmiot kontroli wskazały § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. Należy zaznaczyć, że przepis ten dotyczy uprawnienia do umundurowania w każdym przypadku zwolnienia ze służby. Przy czym rozporządzenie to przesądza, że funkcjonariusz przechodzący

na emeryturę zatrzymuje składniki umundurowania bez zwrotu ich równowartości (§ 12 ust. 2). Mamy tu do czynienia z pewnym zróżnicowaniem. Można założyć, że w przypadku funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę przyznanie im umundurowania bez zwrotu równowartości jest pewnego rodzaju przywilejem, sposobem nagrodzenia za wieloletnią służbę. Jednak jest to założenie, które nie wynika wprost z ustawy. Co więcej, ustawa o Służbie Celnej w art. 25 i art. 26 wymienia różne przyczyny (o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym) mogące być podstawą zwolnienia, np.: orzeczenie trwałej niezdolności do służby, wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie, prawomocne orzeczenie utraty praw publicznych, zgłoszenie przez funkcjonariusza celnego pisemnego żądania zwolnienia ze służby, trwała utrata zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku (stwierdzona przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie ma możliwości pełnienia służby przez funkcjonariusza celnego na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy funkcjonariusz celny odmawia przejścia na takie stanowisko), nabycie prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Przyczyny te mają bardzo różnorodny charakter, w niektórych z nich można znaleźć pewne podobieństwa (nawet o charakterze relewantnym), niektóre z nich zawierają w sobie element zawinienia funkcjonariusza. Formalnie rzecz biorąc ustawodawca nie upoważnił jednak Ministra Finansów do kategoryzacji tych przesłanek co do regulacji uprawnień do umundurowania po zakończeniu służby. Przykładem może tu być art. 41 ustawy o Służbie Celnej, który dotyczy zwrotu kwoty równowartości kształcenia w szkole wyższej lub na kursach zawodowych w przypadku zwolnienia ze służby.

Analiza dokonana w pkt 4.2. pokazuje, że są tu możliwe różne rozwiązania, co tym bardziej utrudnia odkodowanie w tej perspektywie *ratio* leżącego u podstaw ustawy o Służbie Celnej. Trybunał Konstytucyjny nie przesądza, które z przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań są prawidłowe z materialnego punktu widzenia, chodzi tu bowiem o problem leżący na płaszczyźnie podziału materii ustawowej i wykonawczej z punktu widzenia standardu konstytucyjnego.

Mimo to, że pozornie regulacja zawarta w § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. dotyczy wąskiego zagadnienia zapłaty równoważnika za pozostawiane na własność zwalnianego ze służby funkcjonariusza elementy umundurowania, to odnosi się ona do istoty samego uprawnienia do umundurowania (słusznie zwracają tu uwagę sądy pytające choćby na konieczność identyfikacji

konsekwencji płynących z regulacji ustawowej, zgodnie z którą funkcjonariusz otrzymuje umundurowanie bezpłatnie – art. 40 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej) i dyferencjacji przyczyn zwolnienia ze służby oraz jej konsekwencji na płaszczyźnie materialnych skutków dla funkcjonariusza.

Oceniając kwestionowany przepis rozporządzenia w takiej perspektywie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że został on wydany poza granicami upoważnienia ustawy, tracąc swój czysto wykonawczy charakter.

4.5. Podsumowanie. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 12 ust. 1 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. jest niezgodny z art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Skutki wyroku. Niniejszy wyrok został wydany w postępowaniu zainicjowanym pytaniami prawnymi sądów rozpatrujących konkretne sprawy. Z momentem ogłoszenia niniejszego wyroku przepisy uznane za niekonstytucyjne tracą moc prawną. Nie powinny też być stosowane w obrocie prawnym jako podstawa konkretnych rozstrzygnięć, tak przez sąd pytający, jak też przez inne sądy rozpatrujące podobne sprawy.

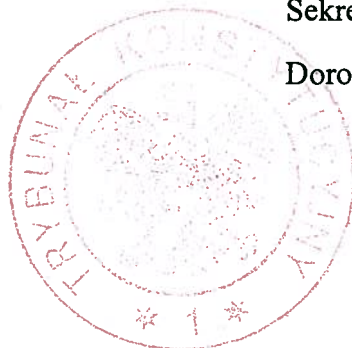
6. Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk





Sygn. akt S 1/09

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Marek Kotlinowski

Ewa Łętowska – sprawozdawca,

w związku z wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, stwierdzającym, że:

§ 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 77, poz. 543) jest niezgodny z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 170, poz. 1218 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 57, poz. 390 i Nr 89, poz. 589, z 2008 r. Nr 53, poz. 311 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zmiany istniejącego stanu prawnego dla zapewnienia spójności

systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie dotyczącym regulacji uprawnienia do umundurowania w przypadku zwolnienia z umundurowanej formacji lub służby.

UZASADNIENIE

1. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 kwietnia 2009 r. (sygn. P 53/08) orzekł o niekonstytucyjności § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych (Dz. U. Nr 77, poz. 543; dalej: rozporządzenie MF z 20 kwietnia 2006 r.), który reguluje kwestię zwrotu równowartości składników umundurowania zatrzymywanych przez funkcjonariusza celnego w przypadku zwolnienia ze służby. Przepis ten został wydany na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej).

2. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając sprawę był związany granicami pytań prawnych, na podstawie których wszczęto postępowanie. Nie orzekał więc o zgodności art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże ocena konstytucyjności i legalności kwestionowanego przepisu rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. wymagała analizy upoważnienia, na podstawie którego przepis ten został wydany.

Utrwalone orzecznictwo Trybunału dotyczy konstytucyjnych warunków, jakie powinny spełniać z jednej strony – upoważnienie ustawowe, z drugiej – akt wykonawczy, wydany na jego podstawie. Analizując treść art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten nie spełnia warunków wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a mianowicie nie zawiera dostatecznie określonych wytycznych. Sytuacja taka grozi niebezpieczeństwem, że mimo usunięcia z obrotu prawnego niekonstytucyjnej normy zawartej w zaskarżonym przepisie rozporządzenia wydanie kolejnego aktu – w zamierzeniu wykonawczego – na podstawie identyczne ujętego upoważnienia ustawowego będzie także obciążone wadliwością konstytucyjną.

Zauważyć przy tym należy, że w toku prac ustawodawczych znajduje się projekt nowej ustawy o Służbie Celnej, w którym przepis odpowiadający art. 40 ust. 3 brzmi

następująco: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy tryb przydziału, okresy zużycia, wzory, kolory i normy umundurowania, oznaczeń stopni służbowych oraz znaków identyfikacji osobistej funkcjonariuszy, 2) sposób noszenia umundurowania i oznaczeń stopni służbowych, 3) wysokość i warunki przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za okresowe czyszczenie munduru, 4) przypadki, w jakich funkcjonariusze nie mają obowiązku pełnienia służby w umundurowaniu, 5) przypadki, w jakich funkcjonariusz jest obowiązany do zwrotu równowartości składników umundurowania – biorąc pod uwagę rodzaj noszonego przez funkcjonariusza umundurowania oraz zakres realizowanych przez niego zadań” (art. 131 ust. 4, druk sejmowy nr 1492, VI kadencja). Takie ujęcie kwestii upoważnienia nie rozwiązuje podstawowego problemu istniejącego obecnie: upoważnienie podejmuje wąskie zagadnienie zapłaty równoważnika za pozostawiane na własność, zwalnianemu ze służby funkcjonariuszowi, elementy umundurowania, podczas gdy problemem jest istota samego uprawnienia do umundurowania (czy jest ono własnością funkcjonariusza, czy też tylko korzysta on z niego nieodpłatnie) i zasada obowiązku zatrzymania (na własność) umundurowania i zapłaty równoważnika w wypadku zwolnienia ze służby oraz ewentualna dyferencjacja równoważnika, w zależności od przyczyn zwolnienia ze służby.

3. Trybunał Konstytucyjny – uwzględniając specyfikę i związek regulacji dotyczących wszystkich służb mundurowych i ewentualne kryteria różnicowania – dokonał analizy porównawczej kwestionowanej regulacji z przykładowymi regulacjami zawartymi w: ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.), ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.), ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, ze zm.), ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710) oraz w przepisach wykonawczych wydanych na ich podstawie.

4. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności § 12 rozporządzenia MF z 20 kwietnia 2006 r. Jednakże identyczna norma – formalnie nieobjęta zakresem kontroli

– znajduje się w § 14 tego rozporządzenia. Przepis ten materialnie ma treść tożsamą z uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjny § 12. Jest to jednocześnie przepis międzyczasowy, stanowiący, że w przypadku zwolnienia ze służby albo przekształcenia stosunku służbowego na podstawie ustawy o Służbie Celnej przed upływem okresu używalności składników umundurowania, funkcjonariusz zatrzymuje te składniki na własność. Dokonywanie zmian w stanie prawnym na skutek orzeczenia Trybunału powinno wziąć pod uwagę fakt istnienia także § 14 rozporządzenia.

5. Opierając się na ustaleniach wynikających z dokonanej analizy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w obecnym stanie prawnym trudno wskazać czytelną *ratio* regulacji uprawnienia do umundurowania w wypadku zwolnienia ze służby i podziału zakresu regulacji między przepisy ustawowe a wykonawcze – w wielu przepisach dotyczących służb mundurowych, nie tylko w przepisach dotyczących służby celnej. Trudno w tych regulacjach ustalić kryteria różnicujące treść poszczególnych przepisów np. co do możliwości zwrotu składników umundurowania lub zatrzymania ich na własność z obowiązkiem zwrotu równowartości czy wpływu przesłanek zwolnienia ze służby na obowiązek zwrotu (zapłaty równowartości) umundurowania. Dlatego byłoby wskazane, aby przy okazji nowelizacji ustaw (rozporządzeń wykonawczych) dotyczących służb mundurowych podjąć krytyczną ocenę sposobu rozwiązania – szerszego problemu, a mianowicie charakteru uprawnienia do umundurowania i w konsekwencji deklaracji ustawodawcy, że umundurowanie to funkcjonariusze otrzymują bezpłatnie. Ustawodawca powinien jasno określić granice między regulacją ustawową a wykonawczą co do tak podstawowych zagadnień jak przesądzenie o tym czyją własnością jest mundur w czasie trwania i po zakończeniu służby, jakie elementy (składniki) umundurowania mieszczą się w zakresie definicji munduru, a które mają charakter wykwapowania – ma to ważne znaczenie choćby w świetle powszechnego zakazu noszenia składników umundurowania niezgodnie z przeznaczeniem lub w połączeniu z ubraniem cywilnym.

Ze względu na charakter umundurowania, które ma nie tylko substrat materialny, ale także substrat symboliczny, regulacja taka ma istotny charakter, a jej podstawowe założenia powinny wynikać z poprawnie skonstruowanych przepisów ustawowych.

6. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że niniejsza sygnalizacja powinna być w szczególności brana pod uwagę podczas toczących się prac legislacyjnych nad nową ustawą o Służbie Celnej (zob. druk sejmowy nr 1492, VI kadencja).

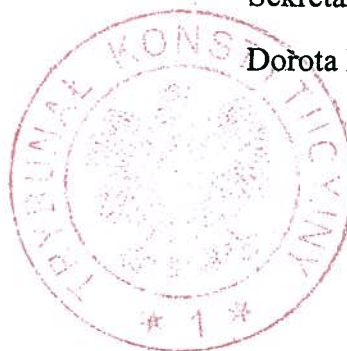
7. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił wystąpić z niniejszą sygnalizacją.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



D. Hajduk

