

Dz.U. 1999 Nr 20 poz. 182

WYROK

z dnia 16 lutego 1999 r.

Sygn. SK 11/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stefan J. Jaworski – przewodniczący
Marek Safjan – sprawozdawca
Marian Zdyb

Dorota Raczkowska – protokolant

po rozpoznaniu 16 lutego 1999 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Jarosława F., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego z pełnomocnikiem, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego, w sprawie:

zgodności § 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38; zm.: z 1998 r. Nr 153, poz. 1004) z art. 32 i art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 10, poz. 55; zm.: Nr 106, poz. 678, Nr 107, poz. 688, Nr 121, poz. 770, Nr 117, poz. 753, Nr 141, poz. 944; z 1998 r. Nr 162, poz. 1117; z 1999 r. Nr 1, poz. 7)

o r z e k a:

1. Paragraf 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38; zm.: z 1998 r. Nr 153, poz. 1004) jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że narusza zasadę równego traktowania, uniemożliwiając żołnierzom zawodowym, znajdującym się w takiej samej sytuacji, rozwiązanie stosunku służbowego.

2. Paragraf 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38; zm.: z 1998 r. Nr 153, poz. 1004) jest niezgodny z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jednolity z

1997 r. Dz.U. Nr 10, poz. 55; zm.: Nr 106, poz. 678, Nr 107, poz. 688, Nr 121, poz. 770, Nr 117, poz. 753, Nr 141, poz. 944; z 1998 r. Nr 162, poz. 1117; z 1999 r. Nr 1, poz. 7), a tym samym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że naruszając cel wyżej wskazanej ustawy, w ramach której udzielone zostało upoważnienie do wydania przepisów regulujących zasady i tryb zwracania równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania, poniesionych w czasie studiów lub nauki, został wydany z naruszeniem ustawowego upoważnienia.

3. Paragraf 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38; zm.: z 1998 r. Nr 153, poz. 1004) nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Skarga konstytucyjna Jarosława F. z 17 kwietnia 1998 r., uzupełniona pismami procesowymi z 27 kwietnia 1998 r., 4 maja 1998 r., 27 maja 1998 r. oraz z 2 lipca 1998 r., została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Minister Obrony Narodowej decyzją z 14 lipca 1997 r. utrzymał w mocy swoją wcześniejszą decyzję z 29 stycznia 1997 r., odmawiającą skarżącemu zwolnienia od obowiązku zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania za okres studiów w Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie oraz przesunięcia spłaty wyżej wymienionych kosztów na okres po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej. Jarosław F. zaskarżył powyższą decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o uznanie jej za niezgodną z prawem do wolności sumienia i wyznania oraz z zasadą równości obywateli wobec prawa. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 18 grudnia 1997 r. oddalił powyższą skargę. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż z art. 79 ust. 2 i art. 80 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wynika, że skarżący nie może odejść ze służby zanim nie zwróci kosztów związanych ze studiami wojskowymi, nie jest też możliwe rozłożenie spłat powyższych kosztów na raty w okresie przypadającym po rozwiązaniu stosunku służbowego. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że podniesione przez skarżącego zarzuty dotyczące naruszenia podstawowych wolności obywatelskich mogłyby znaleźć miejsce w skardze konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej zarzucono niezgodność § 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38 ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 32 i art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 10, poz. 55 ze zm.; dalej: ustawa).

Zdaniem skarżącego przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia uniemożliwia żołnierzowi zawodowemu – absolwentowi uczelni wojskowej odejście ze służby przed upływem 12 lat od ukończenia studiów, gdyż uzależnia skuteczność wypowiedzenia stosunku służbowego od uprzedniego zwrócenia równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i

umundurowania otrzymanych w czasie studiów lub nauki. Skarżący nie kwestionuje samego obowiązku zwrotu równowartości kosztów związanych ze studiami wojskowymi, ale brak możliwości rozłożenia na raty wyżej wspomnianych kosztów w okresie przypadającym po rozwiązaniu stosunku służbowego. W opinii skarżącego Minister Obrony Narodowej wyszedł poza delegację ustawową zawartą w art. 80 ust. 2 ustawy, gdyż uregulowane w zaskarżonym przepisie zasady i tryb zwracania równowartości kosztów nauki lub studiów faktycznie uniemożliwiają odejście ze służby wojskowej. Skarżący podnosi, że intencją ustawodawcy było umożliwienie żołnierzowi zawodowemu rozwiązania stosunku służbowego przez wypowiedzenie nawet w okresie tzw. służby obowiązkowej (art. 78 ust. 1, art. 79 i art. 80 ust. 1 ustawy). Tym samym Minister Obrony Narodowej nie miał prawa ustalić w zaskarżonym przepisie zasad zwracania równowartości kosztów w sposób uniemożliwiający wykonanie intencji ustawodawcy.

Zdaniem skarżącego przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia narusza prawo do wolności sumienia i religii, obejmujące między innymi wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę i praktykowanie (art. 53 ust. 2 konstytucji). Zaskarżony przepis uniemożliwia opuszczenie szeregów armii osobie, której wyznawane zasady religijne stoją w sprzeczności ze służbą wojskową. Tym samym żołnierz zawodowy nie może korzystać z zagwarantowanego konstytucyjnie prawa wyboru, uzewnętrzniania i praktykowania religii.

W opinii skarżącego przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia narusza także zasadę równości, gdyż uzależnia odejście od służby wojskowej od statusu majątkowego żołnierza.

Skarżący ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego w piśmie z 24 listopada 1998 r., a do stanowiska Ministra Obrony Narodowej w piśmie z 26 listopada 1998 r., podkreślając w obu wypadkach, że przedmiotem skargi jest § 132 ust. 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim uniemożliwia on rozłożenie na raty spłaty równowartości wspomnianych wyżej kosztów w okresie przypadającym po rozwiązaniu stosunku służbowego.

W piśmie z 10 lutego 1999 r. skarżący ustosunkował się do stanowiska Ministra Obrony Narodowej zawartego w piśmie z 28 grudnia 1998 r., podkreślając, że przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia nie wypełnia delegacji zawartej w art. 80 ust. 2 ustawy. Treść zaskarżonego przepisu nie mogła zostać ustalona w sposób dowolny, gdyż Minister Obrony Narodowej był zobowiązany sformułować przepis wykonawczy tak, aby wypełniał on wolę ustawodawcy, nie był sprzeczny z konstytucyjnymi prawami obywateli ani z zasadami współżycia społecznego oraz precyzował zgodnie z duchem całej ustawy powierzone zagadnienie.

Zdaniem skarżącego art. 79 ust. 2 ustawy nie nakazuje jeszcze, aby zwrot równowartości kosztów nastąpił przed upływem dwunastomiesięcznego okresu wypowiedzenia. Gdyby intencją ustawodawcy było określenie w samej ustawie, że zwrot równowartości kosztów następuje przed upływem okresu wypowiedzenia, to bezprzedmiotowe stałoby się upoważnienie zawarte w art. 80 ust. 2 ustawy do określenia trybu zwrotu powyższych kosztów. W opinii skarżącego ustawodawca, upoważniając Ministra Obrony Narodowej do określenia zasad i trybu zwrotu, przewidział możliwość spłaty powyższych kosztów po upływie okresu wypowiedzenia. Minister Obrony Narodowej wykonał zatem delegację ustawową jedynie co do ustalenia zasad spłaty, nie określił natomiast, sprzecznie z intencją ustawodawcy, trybu zwrotu.

Skarżący podnosi, że przepis § 132 ust. 4 narusza konstytucyjny zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2 konstytucji), stanowiąc przejaw dyskryminacji ze względu na status majątkowy żołnierzy służby zawodowej.

Ponadto w opinii skarżącego zaskarżony przepis jest także niezgodny z art. 47 konstytucji przez to, że uniemożliwiając rozwiązanie stosunku służbowego z wojskiem, pozbawia żołnierzy zawodowych prawa do decydowania o swoim życiu osobistym.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 listopada 1998 r. ustosunkował się do skargi konstytucyjnej, stwierdzając, że § 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych nie jest niezgodny z art. 80 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz z art. 53 ust. 1 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego występuje tożsamość regulacji zawartej w przepisie § 132 ust. 4 rozporządzenia, w części dotyczącej uzależnienia skuteczności wypowiedzenia stosunku służbowego od zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania otrzymanych w czasie studiów lub nauki, z art. 80 ust. 1 ustawy, w związku z powyższym zarzut sprzeczności zaskarżonego przepisu z ustawą należy uznać za chybiony.

W opinii Prokuratora Generalnego art. 53 ust. 2 konstytucji nie może mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż zakres unormowań nim objętych nie ma takiego charakteru, jak sugeruje to skarżący. Wypowiedzenie stosunku służbowego z powodów religijnych nie uzasadnia zniesienia kosztów poniesionych przez państwo, związanych z przygotowaniem osoby do pełnienia służby zawodowej w wojsku. Studia lub nauka w tym zakresie wymaga co najmniej zgody, jeśli nie starań kandydata na żołnierza zawodowego. Zatem zmiana poglądów religijnych w czasie nauki lub pełnienia służby w wojsku, będąca motywem wypowiedzenia stosunku służbowego, nie może uzasadniać zwolnienia od zwrotu równowartości poniesionych przez państwo kosztów.

Kwestia wyznawanej wiary, w omawianym zakresie, nie może być potraktowana jako przesłanka różnicująca pozycję żołnierzy zawodowych, gdyż prowadziłoby to, zdaniem Prokuratora Generalnego, do naruszenia zasady równości. W związku z powyższym zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 konstytucji należy uznać za chybiony.

W opinii Prokuratora Generalnego kwestia rozłożenia spłaty wyżej wymienionych kosztów na raty nie podlega ocenie w omawianej sprawie, gdyż nie jest przedmiotem skargi ani nie wchodziła w zakres ostatecznego rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prokurator Generalny podkreśla, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 1997 r., stanowiący ostateczne orzeczenie w omawianej sprawie, nie został wydany w oparciu o zaskarżony przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia. Podstawę rozstrzygnięcia stanowił art. 80 ust. 1 ustawy, który nie został zaskarżony, a jedynie wskazany w skardze jako wzorzec kontroli. W związku z powyższym, w opinii Prokuratora Generalnego, przedmiotowej skardze konstytucyjnej, stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie powinien być nadany dalszy bieg.

3. Minister Obrony Narodowej w piśmie z 17 listopada 1998 r. ustosunkował się do skargi konstytucyjnej, stwierdzając, że przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych nie jest niezgodny z zasadą równości (art. 32 konstytucji) oraz z prawem do wolności sumienia i religii (art. 53 ust. 1 konstytucji).

Minister Obrony Narodowej podkreślił, że „zawodowa służba wojskowa jest pełniona z wyboru, a ubiegający się o nią są świadomi regulacji prawnych dotyczących jej przebiegu, w szczególności wynikających z niej uprawnień i ograniczeń”. Tym samym

należy uznać, że żołnierze zawodowi decydujący się na wypowiedzenie stosunku służbowego w okresie pełnienia służby obowiązkowej są świadomi związanych z tym konsekwencji.

Ustawodawca w przepisie art. 79 ust. 2 ustawy jednoznacznie określił, że zwolnienie żołnierza zawodowego, w okresie pełnienia służby obowiązkowej, wskutek dokonanego przez niego wypowiedzenia stosunku służbowego następuje po upływie dwunastomiesięcznego okresu wypowiedzenia i pod warunkiem przekazania zajmowanej osobnej kwatery oraz zwrócenia równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania poniesionych przez wojsko w czasie studiów lub nauki. W oparciu o delegację zawartą w art. 80 ust. 2 ustawy zostało wydane rozporządzenie, w którym określono zasady i tryb zwracania równowartości powyższych kosztów oraz przypadki umożliwiające zwolnienie żołnierza od obowiązku ich zwrotu. W myśl zaskarżonego przepisu § 132 ust. 4 powyższego rozporządzenia w przypadku wypowiedzenia przez żołnierza zawodowego stosunku służbowego w okresie pełnienia służby obowiązkowej organ zwalniający wydaje rozkaz personalny o zwolnieniu żołnierza. Rozkaz ten zawiera zastrzeżenie, że wypowiedzenie będzie skuteczne, jeżeli żołnierz zwróci równowartość kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania otrzymanych w czasie studiów lub nauki.

W opinii Ministra Obrony Narodowej art. 79 ust. 2 ustawy ma na celu zarówno ochronę przewidywanego przebiegu zawodowej służby wojskowej, jak też interesów ekonomicznych resortu Obrony Narodowej. Zdaniem Ministra Obrony Narodowej brak takiej regulacji mógłby spowodować nieograniczony „odpływ” z wojska młodej kadry, której koszty wykształcenia i utrzymania pokrywane były w całości z budżetu państwa, a także pomniejszenie zasobów kwaterunkowych wojska.

Ustawodawca, formułując brzmienie przepisów dotyczących wypowiedzania stosunku służbowego, nie wkracza w materię przyczyn i motywacji podjęcia takiej decyzji przez żołnierza zawodowego. „W tym kontekście doprawdy trudno jest dopatrzeć się niezgodności omawianych przepisów, nakładających obowiązek zwrotu kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania poniesionych w czasie studiów lub nauki, z konstytucyjnymi zasadami równości oraz wolności sumienia i religii”.

Zdaniem Ministra Obrony Narodowej zaskarżony przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia nie ogranicza praw i wolności konstytucyjnych, gdyż nie uzależnia skuteczności wypowiedzenia stosunku służbowego od jego przyczyny oraz przewiduje jednakowe dla wszystkich zainteresowanych skutki finansowe powyższych decyzji.

Minister Obrony Narodowej zwraca uwagę, że zgodnie z art. 53 ust. 5 konstytucji wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Zasada ta znajduje wyraz w ustawie z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz w ustawach regulujących stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Przepisy powyższych ustaw w sposób jednolity umożliwiają żołnierzom swobodę wykonywania praktyk religijnych pod warunkiem, że nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi. W opinii Ministra Obrony Narodowej warunek ten stanowi jedyne ustawowe ograniczenie w zakresie swobody wykonywania praktyk religijnych.

W piśmie z 28 grudnia 1998 r. Minister Obrony Narodowej zawarł „wyjaśnienia” dotyczące uwag przedstawionych w piśmie skarżącego z 26 listopada 1998 r., powtarzając argumentację zawartą w piśmie z 17 listopada 1998 roku.

W związku ze skierowanym przez przewodniczącego składu orzekającego pytaniem z 3 lutego 1999 r. dotyczącym praktyki związanej z ustalaniem i realizacją obowiązku

zwrotu równowartości kosztów, o których mowa w art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, w przypadkach określonych w art. 75 ust. 1 pkt 9, 10, 11 i 12 oraz w art. 76 ust. 1 pkt 3 i 4 powyższej ustawy, Minister Obrony Narodowej w piśmie z 15 lutego 1999 r. udzielił odpowiedzi, że żołnierz, w przypadkach o których mowa, nie jest zwalniany z obowiązku zwrotu powyższych kosztów oraz poinformował, że szczegółowe dane zostaną przekazane przez przedstawiciela MON podczas rozprawy.

II

Na rozprawie przedstawiciele skarżącego i uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Pełnomocnik skarżącego sprecyzował ostatecznie wzorzec kontroli, oświadczając, iż nie rozszerza wzorca kontroli o art. 47 Konstytucji RP powołany w piśmie procesowym z 10 lutego 1999 roku.

Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej wyjaśnił praktykę związaną z ustaleniem i realizacją obowiązku zwrotu równowartości kosztów, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w przypadkach zwolnienia żołnierza zawodowego ze służby wojskowej, w okresie służby obowiązkowej, określonych w art. 75 ust. 1 pkt 9, 10, 11 i 12 wskazanej ustawy, przyznając, że w powyższych wypadkach zwolnienie żołnierza z zawodowej służby wojskowej następuje obligatoryjnie i natychmiastowo, a zwrot równowartości kosztów ma miejsce po rozwiązaniu stosunku służbowego. Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej potwierdził także, że w przypadkach określonych w art. 75 ust. 1 pkt 4 i w art. 76 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy żołnierze zwolnieni ze służby wojskowej nie są w ogóle zobowiązani do zwrotu równowartości wspomnianych kosztów.

W opinii przedstawiciela Ministra Obrony Narodowej w zakresie upoważnienia zawartego w art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie mieściła się możliwość uregulowania w rozporządzeniu kwestii rozłożenia na raty spłaty wspomnianych należności w okresie przypadającym po rozwiązaniu stosunku służbowego. Mimo, iż Minister został upoważniony do określenia w rozporządzeniu przypadków, w których żołnierz zawodowy jest zwolniony od obowiązku zwrotu równowartości kosztów oraz zasad i trybu ich zwracania, to, zdaniem przedstawiciela Ministra Obrony Narodowej, termin „zasady zwracania” nie mógł być odczytany jako upoważnienie do określenia w rozporządzeniu, np. zasad ratalnego spłacania powyższych należności w okresie przypadającym po rozwiązaniu stosunku służbowego.

III

1. Służba wojskowa w każdym przypadku jest nieodłącznie związana z określonymi ograniczeniami swobody jednostki. Ograniczenia te dotyczą niekiedy zasadniczych elementów kształtujących prawo do decydowania o swym życiu osobistym. Jednocześnie jednak, jeśli mieszczą się one w granicach, w jakich wynika to z charakteru służby wojskowej, koniecznych (niezbędnych) rygorów, które powszechnie, w każdym systemie towarzyszą wykonywaniu funkcji żołnierza zawodowego lub żołnierza służby zawodowej, zarzut naruszenia podstawowych praw jednostki nie mógłby znajdować uzasadnienia. Nie może ulegać wątpliwości, że prawa jednostki zderzają się w tym przypadku z celowością ochrony interesu publicznego związanego ściśle z ochroną bezpieczeństwa państwa, a więc

z tą wartością, która w każdym demokratycznym porządku prawnym może, w granicach wyznaczonych niezbędnością, uzasadniać wkroczenie w prawa jednostki, nawet w prawa podstawowe.

Dla oceny zagadnień powstających w niniejszej sprawie konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy rygory, którym poddany jest żołnierz służby zawodowej w zakresie rozwiązania stosunku służbowego mogą uzasadniać twierdzenie, że naruszone są prawa jednostki chronione konstytucyjnie. Przy dokonywaniu tej oceny nie można abstrahować od celów i założeń ściśle związanych z funkcjonowaniem każdej armii, a więc z jej spójnością, operatywnością, dyspozycyjnością i koniecznością utrzymania dyscypliny. Nie można też pomijać w pełni uzasadnionej potrzeby każdej współczesnej armii, którą jest korzystanie z wysoko kwalifikowanych kadr, składających się w znaczącym stopniu z osób odbywających studia w wyższych uczelniach wojskowych.

Na początek należy zauważyć, że przyjęte, w obowiązujących regulacjach prawnych określających status prawny żołnierzy służby zawodowej, rozwiązania co do kwestii ustania stosunku służbowego żołnierza, który zamierza opuścić wojsko przed upływem tzw. okresu obowiązkowego muszą z pewnością równoważyć interes publiczny i interes jednostki. Nie można by z tej więc racji kwestionować, np. samego obowiązku odbycia służby obowiązkowej po okresie studiów w uczelni wojskowej; nie można by też podważać obowiązku odpłatności z tytułu kosztów poniesionych przez państwo w związku z kształceniem, niekiedy bardzo kosztownym, wysoko kwalifikowanych kadr dla wojska. Obowiązek zwrotu kosztów jest bowiem w pełni uzasadniony, gdyż ma on równoważyć wcześniejsze zakończenie służby obowiązkowej, inaczej powstawałyby po stronie pewnej kategorii podmiotów (studiujących na uczelniach wojskowych) niczym nie usprawiedliwione przywileje w stosunku np. do osób odbywających studia na uczelniach cywilnych lub w ramach innych form kształcenia, które pociągają za sobą, o czym powszechnie wiadomo, znaczne obciążenia finansowe dla studiujących i ich rodziców.

Przepisy obowiązującej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wskazują wyraźnie na to, że ustawodawca uwzględnił wartości związane ze swobodą kształtowania własnej drogi zawodowej (życiowej) żołnierzy zawodowych, skoro odpowiednie przepisy (art. 78 ust. 1 i art. 79) przewidują, że rozwiązanie stosunku służbowego pozostaje w sferze inicjatywy samego żołnierza, powody bowiem wypowiedzenia nie są przedmiotem reglamentacji i w żadnym stopniu nie podlegają ocenie organów wojskowych, mają zatem charakter całkowicie obojętny z prawnego punktu widzenia. Decyzja o ustaniu stosunku służbowego jest więc uzależniona nie od powodów wypowiedzenia, ale od tego czy spełnione są inne przesłanki związane przede wszystkim z obowiązkiem wywiązania się żołnierza służby zawodowej z określonych ustawą powinności finansowych, a mianowicie zwrot zajmowanej kwatery i kosztów kształcenia oraz utrzymania. Warto zwrócić uwagę na ten element obowiązujących rozwiązań ustawowych, ponieważ określa on zarazem wyraźnie sferę interesu publicznego, którego ochronę i zakres wyrażają przesłanki rozwiązania stosunku służbowego.

Po pierwsze bowiem, interes publiczny, wedle tak ukształtowanych przesłanek, nie jest bezpośrednio zaangażowany w to, aby za wszelką cenę, nawet wbrew woli samego żołnierza, zatrzymać go w szeregach armii. Łatwo więc tu dostrzec różnicę w stosunku do sytuacji, w której służba wojskowa dotyczy osoby, wykonującej powszechny obowiązek wojskowy.

Po drugie, finansowy, materialny charakter świadczeń ciążących na żołnierzu powinien być skonfrontowany z rygorami, które nakłada w takim wypadku służba wojskowa, a więc z ograniczeniami dotyczącymi sfery istotnych praw jednostki, prawa do samostanowienia o sobie.

Na gruncie obecnie obowiązujących regulacji zawartych w zaskarżonym rozporządzeniu nie ulega wątpliwości, że zwrot kosztów kształcenia i utrzymania powinien nastąpić przed ostatecznym rozwiązaniem stosunku służbowego z wojskiem. Warunek zapłaty świadczenia jest sformułowany bardzo rygorystycznie, skoro odpowiedni przepis (par. 132 ust. 5 rozporządzenia) powiada wyraźnie, że traci moc wcześniej wydana decyzja w przedmiocie wygaśnięcia stosunku służbowego, jeśli nie nastąpi realizacja obowiązku zwrotu wspomnianych świadczeń.

Trzeba jednocześnie zauważyć, że rygor zwrotu świadczeń wymienionych w ust. 1 art. 80 ustawy przed ustaniem stosunku służbowego nie dotyczy osób, które doprowadzają do ustania stosunku służbowego ze swej winy (w sytuacjach określonych w art. 75 ust. 1 pkt 9, 10, 11 i 12 ustawy, gdy żołnierza zawodowego zwalnia się z zawodowej służby wojskowej wskutek: utraty – pozbawienia - stopnia wojskowego, prawomocnego orzeczenia przez sąd kary zakazu wykonywania zawodu, ukarania karą usunięcia z zawodowej służby wojskowej, orzeczoną w postępowaniu dyscyplinarnym, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności – aresztu wojskowego– bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, a także w sytuacjach określonych w art. 76 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, gdy żołnierza zawodowego można zwolnić ze służby wojskowej wskutek: skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności – aresztu wojskowego– w przypadkach nie wymienionych w art. 75 ust. 1 pkt 12 oraz prawomocnego ukarania przez organ właściwego samorządu zawodowego karą zawieszenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu). W tych bowiem wypadkach rozwiązanie (ustanie) stosunku służbowego następuje bez względu na zwrot świadczenia, np. z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, o którym wyżej wspomniano. Zobowiązanie do zwrotu powstaje zaś z chwilą wygaśnięcia stosunku służbowego żołnierza i może być egzekwowane zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami w drodze postępowania egzekucyjnego. To samo zresztą dotyczy przepisów regulujących status kandydatów na żołnierzy zawodowych. Podkreślenia wymaga również fakt, że ustawa przewiduje dwie sytuacje, w których żołnierz zawodowy zwalniany ze służby wojskowej nie jest w ogóle zobowiązany do zwrotu równowartości kosztów, a mianowicie: gdy otrzyma dwie kolejne niedostateczne ogólne oceny w opiniach służbowych (art. 75 ust. 1 pkt 4) oraz gdy otrzyma niedostateczną ogólną ocenę w opinii służbowej (art. 76 ust. 1 pkt 2).

Na tle przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej, regulacja (zawarta w zaskarżonym przepisie) dotycząca konieczności wywiązania się z zapłaty wspomnianych należności przed ustaniem stosunku służbowego jest odnoszona wyraźnie jedynie do żołnierzy, którzy dokonali wypowiedzenia stosunku służbowego, a więc podjęli z własnej inicjatywy decyzje o jego rozwiązaniu.

Wśród przyczyn, które określone są w rozporządzeniu (§ 136), uzasadniających podjęcie decyzji o umorzeniu należności nie wymienia się przypadków rezygnacji ze służby wojskowej ze względu na racje wyznaniowe czy światopoglądowe. Podstawą umorzenia należności są mianowicie następujące względy: szczególnie uzasadnione, niezawinione przez żołnierza przypadki losowe; bardzo trudna sytuacja rodzinna żołnierza; przejście żołnierza do administracji państwowej lub innej służby.

Interpretacja tych przepisów dokonana w szczególności w orzecznictwie NSA (zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1994 r., *sygn. akt II SA 2328/93*, ONSA 1995 r., nr 2, poz. 60) wskazuje trafnie, że racje związane z przekonaniami religijnymi żołnierza zawodowego istotnie nie mogą być traktowane jako „wypadek losowy” uzasadniający w świetle tych regulacji, umorzenie zobowiązań wobec Państwa.

W konsekwencji na gruncie obowiązujących przepisów rysuje się sytuacja następująca. Żołnierz służby zawodowej, który ze względu na swoje przekonania religijne

nie może pogodzić wykonywania obowiązków służby wojskowej z uznawanym systemem wartości jest, decydując się na wypowiedzenie, zobowiązany do zwrotu należności. Jednakże może służbę opuścić jedynie wtedy, gdy wywiązał się z tego obowiązku przed jej ustaniem, a więc bez możliwości przeniesienia w czasie jego realizacji, choćby w pewnej części, na okres po zakończeniu stosunku służbowego. Paradoksalnie znajduje się on zatem, z tego punktu widzenia, w gorszej sytuacji niż osoby, które doprowadziły w sposób zawiniony do wygaśnięcia stosunku służbowego, prowokując np. swoim zachowaniem zastosowanie sankcji dyscyplinarnych lub karnych. Te bowiem osoby będą miały możliwość zwrotu należności po opuszczeniu wojska, co jest zresztą zrozumiałe ze względu na charakter przyczyn, które doprowadziły do ustania służby wojskowej. Nie jest natomiast zrozumiałe, dlaczego inne przyczyny, nie podlegające przecież ujemnej ocenie, skłaniające żołnierza do wypowiedzenia służby zawodowej, stwarzają przeszkodę w realizacji takiej możliwości.

Jak wskazano wyżej ocena relacji związanych z analizowaną sytuacją musi uwzględniać konieczność zbalansowania interesu publicznego i interesu jednostki. W tej płaszczyźnie trudno jednak znaleźć przekonywające argumenty na rzecz rygoryzmu obowiązujących regulacji, które uniemożliwiają *de facto* rozwiązanie stosunku służbowego osobom, czerpiącym swoje dochody z reguły wyłącznie z wynagrodzenia otrzymywanego w związku z pełnioną w wojsku służbą, a w konsekwencji nie są w stanie przed ustaniem tej służby zgromadzić niezbędnych środków majątkowych na zapłatę należności.

Rygoryzmu tego nie da się przede wszystkim uzasadnić racjami związanymi z potrzebą ochrony interesu publicznego, takimi jak: względy bezpieczeństwa publicznego i interes sił zbrojnych. Obowiązek zwrotu wspomnianych należności realizuje z pewnością istotną zasadę sprawiedliwości, skoro chodzi tu przecież o ekwiwalent korzyści uzyskanych przez żołnierza nieodpłatnie, które mają, zwłaszcza w czasach obecnych, bardzo wymierną wartość majątkową. Chodzi również o istotne względy związane z zasadą respektowania przyjętych zobowiązań, co w odniesieniu do członków sił zbrojnych ma na pewno szczególnie istotne znaczenie. Chodzi wreszcie o ochronę interesu fiskalnego, skoro niewątpliwie środki na pokrycie kosztów kształcenia i utrzymania są w wyższych szkołach wojskowych pokrywane z budżetu państwa.

Nie negując wskazanych tu racji, należy jednocześnie zauważyć, że tak określony interes publiczny może być z pewnością, bez uszczerbku realizowany poprzez inne, alternatywne sposoby wywiązania się przez żołnierza z ciążącego na nim obowiązku, które znacznie lepiej mogłyby uzgodnić ów interes z ważnym interesem jednostki (np. poprzez rozłożenie płatności na raty, realizowane po okresie ustania służby w wojsku, przy równoczesnym wykorzystaniu znanych powszechnie i w pełni skutecznych, np. w praktyce bankowej, form zabezpieczenia należności pieniężnych, takich jak weksel *in blanco*, poręczenie, cesja przyszłych wierzytelności zobowiązanego, etc.). Nawet jeśli przyjąć, że ściąganie należności po odejściu żołnierza ze służby zawodowej może w pewnych sytuacjach wywoływać dodatkowe komplikacje dla organów państwa, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że w konfrontacji z godnym ochrony interesem jednostki względy te nie mogą przeważać na rzecz rozwiązania nacechowanego tak zasadniczym rygoryzmem, jak to się dzieje na gruncie kwestionowanego przepisu.

Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że przyjęte w tym zakresie rozwiązanie prawne stwarzać może sytuacje, w których żołnierz będzie zmuszony do służby zawodowej, nawet wtedy, gdy kontynuowanie służby będzie pozostawało w ostrym, zasadniczym sprzeczności z systemem wartości przez niego uznawanych.

Brak prawnych możliwości opuszczenia służby wojskowej, bez uiszczenia całości należności jeszcze przed ustaniem stosunku służbowego, przez osoby, które znalazły się w

ostrym konflikcie wewnętrznym z powodu swych przekonań religijnych powinien być skonfrontowany z sytuacją prawną takich osób wobec ogólnej powinności służby wojskowej.

Przynależność do określonego wyznania i przyjęte w związku z tym przez daną osobę przekonania moralne mogą mieć wpływ na sposób realizacji powszechnego obowiązku służby wojskowej (w drodze tzw. służby zastępczej), o ile zostanie wykazane, że system wartości i przekonań związany z daną religią wyklucza możliwość odbywania służby wojskowej bez narażania osoby na zasadniczy konflikt wewnętrzny.

Dotychczasowe orzecznictwo NSA i SN na tle ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.) pozwala na wyraźne odróżnienie sytuacji, w której następuje zwolnienie z obowiązku odbywania służby wojskowej (ze względu na status duchownego – zob. art. 47 ust. 1) od sytuacji, w której istnieje możliwość skorzystania ze służby zastępczej (art. 189 ust. 1). Ten drugi przypadek jest w orzecznictwie wiązany m.in. z przynależnością danej osoby do kręgu „Świadków Jehowy”, ponieważ wskazuje się, iż zasady tej religii w sposób jednoznaczny sprzeciwiają się wykonywaniu jakichkolwiek czynności związanych z siłami zbrojnymi. Należy uznać, że konsekwencją takiego stanowiska powinno być *a fortiori* stworzenie rzeczywistych możliwości rezygnacji ze służby wojskowej w sytuacji, gdy wykonywanie zawodowych funkcji w wojsku jest wynikiem przyjętego wcześniej dobrowolnego zobowiązania. W takim wypadku bowiem kolizja pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki rysuje się mniej wyraźnie niż w odniesieniu do powszechnego obowiązku służby wojskowej.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że intensywność ograniczeń praw jednostki wynikająca z braku w pewnych sytuacjach realnych możliwości rezygnacji ze służby wojskowej może być uznana za nadmierną w konfrontacji z wchodzącym tu w grę i podlegającym ochronie interesem publicznym. Ograniczenia te nie korespondują przy tym z innymi regulacjami prawnymi, umożliwiającymi powstrzymanie się od wykonywania służby wojskowej pewnym kategoriom osób, ze względu na wykazaną przynależność do związków religijnych i grup wyznaniowych, pozostającą w rażącej kolizji z istotą służby wojskowej. Trzeba jednak zauważyć, że nadmierny rygoryzm czy restryktywność, a także brak wewnętrznej spójności przyjętych rozwiązań nie stanowią jeszcze *per se* podstawy do postawienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Dopiero odniesienie tej oceny do gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności pozwala na ostateczne sformułowanie stanowiska w tym względzie.

Obecnie należy się więc odnieść do wskazanych w skardze wzorców konstytucyjnych i rozważyć, czy określone prawa i wolności, a mianowicie prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 konstytucji) oraz wolność religii (art. 53 ust. 1 i 2 konstytucji) zostały naruszone przez kwestionowany przepis rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej.

2. Zgodnie z utrwaloną już linią doktryny konstytucyjnej oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istota zasady równości sprowadza się do nakazu adresowanego do władzy publicznej takiego samego pod względem prawnym traktowania podmiotów należących do tej samej kategorii, klasy podmiotów wyróżnionych ze względu na daną cechę lub kryterium uznawane za prawnie doniosłe (relevantne) z punktu widzenia ukształtowania treści stosunku prawnego, a więc związanych z nim praw i obowiązków, łączącego tę wyróżnioną kategorię podmiotów z władzą publiczną (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1986-1995, Tom I, poz. 1; orzeczenie TK z 24

października 1989 r., sygn. K. 6/89, OTK w 1986-1995, Tom II, poz. 7; orzeczenie TK z 6 marca 1990 r., sygn. K. 5/89, OTK w 1986-1995, Tom II, poz. 1).

Nie ulega wątpliwości, że sfera stosunków związanych z wykonywaniem służby wojskowej zarówno zasadniczej, jak i zawodowej należy do tego obszaru relacji jednostka – władze publiczne, w którym przestrzeganie zasady równego traktowania powinno podlegać szczególnym rygorom i wiązać się z możliwie najbardziej wnikliwą oceną występujących relacji prawnych. Jest tak przede wszystkim dlatego, że z samej swej istoty wykonywanie służby wojskowej nakłada w sposób konieczny daleko idące ograniczenia swobody i autonomii jednostki, a wobec tego nigdy nie powinny one wykraczać poza konieczność. Tymczasem wszelkie posunięcia różnicujące pozycję prawną jednostki ponad niezbędną miarę wynikającą z istoty zasad określających organizację i funkcjonowanie służby wojskowej, mogą zakres tych ograniczeń powiększać i czynić je bardziej dolegliwymi.

Zasada równości jest ściśle sprzężona z zasadą wyrażającą zakaz wszelkiej dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakichkolwiek przyczyn. Przy występowaniu wzajemnych zależności pomiędzy tymi zasadami nie są one treściowo tożsame (np. równość traktowania nie zawsze oznacza brak dyskryminacji, w konsekwencji w pewnych sytuacjach zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów z punktu widzenia określonego, wyróżnionego kryterium może stanowić instrument pozwalający na uniknięcie dyskryminacji).

W analizowanej sprawie istotny problem zawiera się w pytaniu, czy różnica w sytuacji majątkowej żołnierzy zawodowych może prowadzić do różnicowania pozycji żołnierzy z punktu widzenia ich możliwości wcześniejszego (w stosunku do przyjętego pierwotnie, tj. w momencie rozpoczynania służby, zobowiązania) rozwiązania stosunku służbowego.

Krąg osób, co do których należałoby odnieść zasadę równego traktowania obejmuje wszystkich żołnierzy zawodowych, opuszczających wojsko przed upływem okresu obowiązkowej służby wojskowej, na których ciąży z tego tytułu (wcześniejszego odejścia ze służby) obowiązek zwrotu należności. Równe traktowanie powinno więc w tej sytuacji polegać na stworzeniu każdej osobie należącej do tak wyróżnionej klasy podmiotów takich samych możliwości realizacji tego obowiązku, a więc na zastosowaniu w tym zakresie tych samych zasad i kryteriów. W odniesieniu do osób dokonujących wypowiedzenia stosunku służbowego oznaczałoby to zarazem stworzenie rzeczywistych możliwości opuszczenia służby wojskowej. Tymczasem, jak wskazano już wyżej, realizacja tego obowiązku (a nawet samo jego istnienie) podlega zasadniczemu zróżnicowaniu w świetle obowiązujących przepisów, w zależności od przyczyn ustania stosunku służbowego (ich zawnionego lub niezawnionego charakteru). Przyczyna rozwiązania stosunku służbowego nie może być jednak uznana za prawnie doniosłe kryterium różnicowania sposobu zwrotu należności, a na pewno nie powinna prowadzić do traktowania osób dokonujących wypowiedzenia stosunku służbowego według bardziej rygorystycznych i niekorzystnych zasad niż osób, które powodują wcześniejsze odejście ze służby wojskowej swym własnym zawnionym zachowaniem.

Wymaga przy tym podkreślenia, że przyjęte obecnie rozwiązanie prawne co do sposobu realizacji obowiązku zwrotu należności, traktujące z większym rygoryzmem osoby dokonujące wypowiedzenia stosunku służbowego prowadzi do dalszego, faktycznego zróżnicowania sytuacji tych osób, skoro realne możliwości zapłaty należności przed ustaniem stosunku służbowego będą miały wyłącznie osoby dysponujące odpowiednim zapleczem majątkowym. Jest poza wszelką wątpliwością, że zróżnicowanie sytuacji obywateli ze względu na ich stan majątkowy, m.in. z punktu widzenia relacji z

władzą publiczną, samo w sobie nie może być uznawane za źródło dyskryminacji (inne stanowisko musiałoby wszakże podważać np. podstawowe konstrukcje prawa podatkowego). Ale istnieją na pewno obszary życia społecznego, w których różnicowanie pozycji jednostki, ze względu na jej status majątkowy mogłoby prowadzić do postawienia zarzutu dyskryminacji, np. w sferze świadczeń medycznych, jeśli dostęp do świadczeń organizowanych za pośrednictwem kas chorych byłby różnicowany ze względu na wielkość bezwzględna (a nie procentowa) składki wpłacanej przez każdego pracownika. Prowadzić to może do wniosku, że w pewnych sytuacjach ze względu na chronione wartości konstytucyjne przyjmowanie rozwiązań prawnych, które mogą, choćby nie bezpośrednio, ale w swych konsekwencjach, różnicować sytuację jednostki z punktu widzenia jej statusu majątkowego, przynajmniej w takim zakresie w jakim nie da się tego usprawiedliwić istotnymi racjami interesu publicznego, jest także objęte zakazem dyskryminacji i może jednocześnie naruszać zasadę równego traktowania.

Wyżej wykazano już, że interes publiczny nie doznawałby uszczerbku w przypadku stworzenia dopuszczalności ustalenia innego sposobu realizacji płatności (a więc również w części lub w całości po ustaniu stosunku służbowego). Nie można przy tym tracić z pola widzenia faktu, że konsekwencje różnego traktowania, na gruncie obowiązujących regulacji prawnych, żołnierzy służby zawodowej są bardzo dotkliwe dla sfery osobistych interesów jednostki.

Przedstawiona argumentacja prowadzi do wniosku, że kwestionowany przepis narusza konstytucyjnie chronioną zasadę równego traktowania przez władzę publiczną żołnierzy zawodowych przez to, że różnicuje ich sytuację prawną w zakresie realizacji obowiązków związanych ze służbą wojskową.

3. Przechodząc następnie do oceny zgodności zaskarżonego przepisu z drugim, wskazanym w skardze, wzorcem konstytucyjnym (art. 53 ust. 1 i 2 konstytucji), Trybunał Konstytucyjny zważył, że wolność religii jest ujmowana w normie konstytucyjnej bardzo szeroko, obejmuje bowiem wszelkie religie i przynależność do wszelkich związków wyznaniowych, a zatem nie jest ona ograniczona do uczestnictwa we wspólnotach religijnych tworzących formalną, wyodrębnioną strukturę organizacyjną i zarejestrowanych w stosownych rejestrach prowadzonych przez władzę publiczną. Bez wątpienia tak określona wolność religii obejmuje również wyznawców należących do kręgu „Świadków Jehowy”. Szeroki zakres rozumienia wolności religii i swobody sumienia jest także przyjmowany w orzecznictwie Trybunału Prawa Człowieka na tle art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Podstawowe zagadnienie związane z oceną badanego przepisu wiąże się w pierwszym rzędzie z pytaniem, o wzajemną relację konstytucyjnej gwarancji wolności religii i przepisów regulujących zasady wykonywania służby wojskowej, w tym również określających sposoby rozwiązania stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Te ostatnie przepisy niewątpliwie nie czynią kwestii wolności religii bezpośrednim przedmiotem regulacji, chociaż regulacje prawne dotyczące wykonywania służby wojskowej, w tym zasad wewnętrznej organizacji życia w wojsku, hierarchicznego podporządkowania czy wreszcie koniecznej w każdej armii dyspozycyjności żołnierza mają pewien refleks w obszarze objętym konstytucyjną gwarancją, wyrażoną w art. 53 ust. 1 i 2 konstytucji.

Związek pomiędzy konstytucyjną gwarancją wolności religii a analizowanym przepisem jest jednak zbyt słabo zarysowany, aby dokonywanie oceny w tej płaszczyźnie znajdowało swoje uzasadnienie. Kwestionowany przepis nie tylko nie czyni kwestii wolności religii i swobody sumienia celem regulacji, ale też nie odwołuje się w żadnym

stopniu do kryterium religii i wyznania jako przesłanki mającej wpływ na określenie sytuacji prawnej żołnierza w badanym zakresie. Rygory i ograniczenia dotyczące rozwiązania stosunku służbowego mają oczywiście z natury rzeczy swoje praktyczne przełożenie na sytuację osobistą żołnierza w różnorodnych sferach jego życia. Można z łatwością wykazać, że rygory te będą rzutowały m.in. również na sferę prywatności życia i swobody decydowania o swoim życiu osobistym, na sferę życia rodzinnego (art. 47 konstytucji), na wolność poruszania się po terytorium RP i wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 konstytucji), na wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 konstytucji), czy wreszcie wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 konstytucji). Możliwość odniesienia się do wielu wzorców konstytucyjnych jednocześnie, poprzez wskazania na swoiste refleksy analizowanych regulacji, na pośrednie czy dalsze konsekwencje z nich wynikające, pozwala na sformułowanie poglądu, że brak jest w badanym zakresie normatywnym swoistych elementów pozwalających na rozpatrywanie kwestii w płaszczyźnie wolności religii. Ograniczenia wprowadzone przez kwestionowany przepis w związku z określonym sposobem realizacji należności wobec Państwa dotyczą każdego żołnierza służby zawodowej znajdującego się w takiej samej sytuacji, a cechą wyróżniającą tę kategorię osób nie są przekonania religijne. Nie chodzi przecież o to, aby tworzyć szczególny status prawny lub szczególny przywilej dla osób należących do określonej religii i według tego kryterium różnicować sposoby rozwiązywania służby wojskowej (nie tego też, jak należy rozumieć, domaga się skarżący).

O naruszeniu wolności konstytucyjnie chronionej (w tym wypadku wolności religii) można sensownie mówić wtedy, gdy usunięcie normatywnej przeszkody blokującej urzeczywistnienie tej wolności powinno nastąpić właśnie ze względu na cechy i wartości z tą wolnością związane. W sytuacji poddanej analizie w przedmiotowej sprawie zapewnienie respektowania zasady równego traktowania wszystkich podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji ze względu na wyróżnione cechy, wystarcza aby osiągnąć zamierzony cel, którym jest zniesienie barier bezpodstawnie blokujących opuszczenie wojska. Istota ochrony jednostki tkwi zatem w innej płaszczyźnie niż ochrona wolności religii.

Jedynie na marginesie tych rozważań należy stwierdzić, że w warunkach służby wojskowej nie może następować pełne urzeczywistnienie wolności religii. Nie ma ona charakteru absolutnego, albowiem już sama konstytucja wskazuje na możliwość istnienia ograniczeń w tej dziedzinie, o ile spełniają one wymagania określone przez przepis ust. 5 art. 53 konstytucji, a więc zostały wprowadzone ustawą, a ponadto są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Trzeba jednocześnie zauważyć, że przepis ten nie wyłącza zastosowania zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji, w tym przynajmniej zakresie, w jakim treści normatywne obu tych przepisów nie pokrywają się; dotyczy to przede wszystkim, zasadniczego dla kwestii określenia granic dopuszczalnych ograniczeń, kryterium odwołującego się do istoty wolności i praw. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, oceniając stosunek art. 64 ust. 3 do art. 31 ust. 3 konstytucji: „zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczenia własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działanie, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki”.

Problem dotyczący gwarancji wolności religii w warunkach służby wojskowej znalazł przede wszystkim wyraz w odpowiednich przepisach ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.) oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. Nr 29, poz. 155 ze zm.), które potwierdzają w pełni wolność żołnierzy uzewnętrznienia religii, w granicach w jakich nie koliduje to z obowiązkami wynikającymi ze służby wojskowej.

Nie może budzić wątpliwości, że odejścia z armii żołnierzy zawodowych, również motywowane istotnymi względami religijnymi, muszą być poddane – tak jak we wszystkich innych przypadkach – ścisłym rygorom, bo tego wymaga interes publiczny związany z funkcjonowaniem sił zbrojnych każdego państwa. Nawet zatem w takiej sytuacji, jak skarżącego, kiedy charakter wyznawanej religii wyklucza wykonywanie służby wojskowej, ponieważ wartości tej religii stoją w wyraźnej opozycji w stosunku do samej istoty zadań żołnierza zawodowego – nie można oczekiwać, że obowiązujące regulacje stworzą automatyzm i swobodę opuszczenia służby wojskowej. Takie rozwiązanie pozostawałoby bowiem z kolei w opozycji do ważnego interesu publicznego związanego z bezpieczeństwem państwa. Problem występującej tu kolizji interesów powinien być jednak, jak to wcześniej wykazano, rozstrzygnięty w innej płaszczyźnie niż ochrona wolności religii. Na pierwszy plan wysuwa się tu bowiem zasada równego traktowania wszystkich żołnierzy znajdujących się w tym samym położeniu prawnym, a więc bez względu na konkretne motywy, które decydują o zamiarze opuszczenia wojska. Dopiero więc w takim kontekście, a nie w związku z pytaniem o granice wolności religijnej, może być poprawnie poddany ocenie wchodzący tu w grę interes publiczny, jako podstawa ewentualnych ograniczeń i zróżnicowań sytuacji poszczególnych kategorii żołnierzy. Ocena ta została wyżej zaprezentowana.

4. Przedmiotem oceny jest w danej sprawie przepisy § 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych, wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Delegacja ustawowa sformułowana została bardzo szeroko, upoważniając Ministra Obrony Narodowej nie tylko do określenia równowartości kosztów podlegających zwrotowi oraz zasad i trybu ich zwracania, ale również do określenia przypadków, w których żołnierz zawodowy jest całkowicie zwolniony od obowiązku zwrotu.

Wymaga rozstrzygnięcia istotna w tej mierze kwestia, czy w zakresie kwestionowanym przez skarżącego (§ 132 ust. 4) regulacja podustawowa była co do swego kształtu i zawartości całkowicie zdeterminowana przez regulację ustawową, a w szczególności przez art. 79 ust. 2 ustawy, który zdaje się wyraźnie uzależniać zwolnienie z zawodowej służby od spełnienia warunku w postaci przekazania zajmowanej kwatery, zwrotu kosztów kształcenia i utrzymania żołnierza.

Otóż nie można podzielić stanowiska, przyjętego w wystąpieniu Prokuratora Generalnego, że w istocie zarzut skarżącego powinien być skierowany wobec przepisów ustawowych, a nie regulacji zawartej w rozporządzeniu.

Po pierwsze, bowiem błędne byłoby zawężanie sformułowania ustawy „pod warunkiem zwrócenia równowartości kosztów” do sytuacji, w których efektywna spłata tych należności następuje przed wygaśnięciem stosunku służbowego żołnierza. Należy zauważyć, że regulacje ustawowe dotyczące wypowiedzenia stosunku służbowego i zwrotu równowartości kosztów nie są w pełni zharmonizowane. Treść art. 79 ust. 2 może sugerować, że ustawodawca przesądził o tym, iż zwolnienie żołnierza zawodowego wskutek wypowiedzenia następuje pod warunkiem m.in. zwrócenia równowartości

kosztów, natomiast art. 80 ust. 1 mówi wyraźnie, że zobowiązanym do zwrotu jest „żołnierz zawodowy zwolniony z zawodowej służby wojskowej”. Ponieważ treści obu tych przepisów nie można w sposób rozsądny uzgodnić, należy przyjąć, że ustawodawca nie przesądza terminu zwrotu wspomnianych kosztów. Wskazuje na to także wyraźne upoważnienie zawarte w art. 80 ust. 2 do określenia w rozporządzeniu zasad i trybu ich zwracania. W kontekście przepisów ustawy należy rozumieć, że chodzi tu o wszelkie sytuacje, w których nastąpi aktualizacja obowiązku prawnego zwrotu należności po stronie żołnierza wypowiadającego stosunek służbowy, choćby nawet część lub całość tej należności była efektywnie spłacana w okresie późniejszym.

Po drugie, trudno byłoby zrozumieć, dlaczego rozporządzenie nie mogłoby ustalić zasad spłaty przewidujących przeniesienie płatności całości lub części należności na okres po opuszczeniu służby, skoro może uczynić więcej – bowiem delegacja ustawowa dopuszcza przecież określenie przez rozporządzenie przypadków całkowitego zwolnienia z kosztów, a skoro tak, to mogło ono *a fortiori* określić również przypadki zwrotu po ustaniu stosunku służbowego. Przemawia za tym, także szeroki zakres upoważnienia udzielonego w art. 80 ust. 2. W szczególności upoważnienie do określenia w rozporządzeniu zasad zwrotu powyższych kosztów (które należy wyraźnie odróżnić od trybu zwrotu, odnoszącego się do kwestii technicznych) zdaje się sugerować, iż nic nie stało na przeszkodzie uregulowaniu w rozporządzeniu ratalnej spłaty należności w okresie przypadającym po rozwiązaniu stosunku służbowego.

Po trzecie wreszcie, należy zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że tak skonstruowany przepis rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z celem ustawy, nie można bowiem stwarzać obowiązków prawnie niewykonalnych dla pewnej grupy żołnierzy zawodowych.

Naruszenie celu ustawy zarówno obecnie (art. 92 ust. 1 konstytucji), jak i pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych (art. 56 ust. 3) jest w konsekwencji równoznaczne z wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej, na co zwracał uwagę TK w swych wcześniejszych orzeczeniach. Dotychczasowe orzecznictwo ukształtowane pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych należy uznać w tym zakresie za w pełni aktualne (zob. m.in. *orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K. 1/87*, OTK w 1986-1995, Tom I, poz. 3; *orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97*, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 35). Legalność aktu normatywnego jest więc uwarunkowana nie tylko faktem wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także wydania go w celu wykonania ustawy (zob. *orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95*, OTK ZU Nr 3/1995, poz. 16). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Niemożliwość ustalenia tak rozumianego celu musiałaby prowadzić do podważenia poprawności delegacji udzielonej do wydania aktu normatywnego (zob. *orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97*; *wyrok z 5 stycznia 1998 r., sygn. P. 2/97*, OTK ZU Nr 1/1998, poz. 1). W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy delegacja może – co do swojego zakresu – wywoływać wątpliwości interpretacyjne, tak jak w przedmiotowej sprawie. W wypadku bowiem pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni,

ponieważ zgodnie z przyjętą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. *postanowienie z 17 sierpnia 1988 r.*, *sygn. Uw 3/87*, OTK w 1988 r., poz. 14; *wyrok z 8 grudnia 1998 r.*, *sygn. U. 7/98*). Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą więc prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (zob. *wyrok z 8 grudnia 1998 r.*, *sygn. U. 7/98*). Jest też oczywiste, że nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc norm ustawowych i konstytucyjnych. W konsekwencji przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu. Zakładając zatem poprawność samej delegacji, należy przyjąć, że naruszenie przez kwestionowany przepis rozporządzenia normy konstytucyjnej, gwarantującej zasadę równego traktowania przez władzę publiczną, jest równoznaczne z naruszeniem celu samej delegacji ustawowej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.