

147/10/A/2009

WYROK

z dnia 10 listopada 2009 r.

Sygn. akt U 1/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 listopada 2009 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

załącznika nr 1 lp. 5 oraz lp. 7 pkt 2 lit. t do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 153, poz. 1615, ze zm.) z art. 66 ust. 3 pkt 1 i art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892), z art. 32 w związku art. 2 Konstytucji, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Lp. 5 i lp. 7 pkt 2 lit. t załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 153, poz. 1615 i Nr 223, poz. 2265, z 2005 r. Nr 159, poz. 1335, z 2006 r. Nr 119, poz. 815 i Nr 149, poz. 1079, z 2007 r. Nr 128, poz. 898 i Nr 182, poz. 1306 oraz z 2008 r. Nr 29, poz. 170, Nr 45, poz. 270, Nr 62, poz. 391 i Nr 156, poz. 972) są zgodne z:

a) art. 66 ust. 3 pkt 1 i art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, Nr 206, poz. 1288 i Nr 208, poz. 1308 oraz z 2009 r. Nr 26, poz. 157 i Nr 79, poz. 669),

b) art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 9 stycznia 2009 r. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że załącznik nr 1 lp. 5 oraz lp. 7 lit. t do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 listopada 2009 r. w Dz. U. Nr 191, poz. 1485.

pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 153, poz. 1615 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 25 czerwca 2004 r.) jest niezgodny z art. 66 ust. 3 pkt 1 oraz art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892; dalej: ustawa z 11 września 2003 r.) oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z przepisami ustawy z 11 września 2003 r., żołnierze zawodowi otrzymują umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie, a w określonych wypadkach wyżywienie albo równoważnik pieniężny za wymienione należności. Żołnierz, który nie otrzymał umundurowania i wyekwipowania, ma prawo do świadczenia pieniężnego będącego ekwiwalentem świadczenia nieotrzymanego w naturze. Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia 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. W wydanym rozporządzeniu minister uzależnił – w odniesieniu do szeregowych – wysokość równoważnika pieniężnego za umundurowanie i wyekwipowanie niewydane w naturze od okresu pełnienia służby. Tymczasem treść upoważnienia ustawowego nie zawiera umocowania dla Ministra Obrony Narodowej do powiązania w akcie wykonawczym do ustawy wysokości równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie z okresem pełnienia służby przez żołnierzy zawodowych, a w szczególności z okresem pełnienia służby przez szeregowców. Zaskarżone przepisy wykraczają zatem poza granice upoważnienia ustawowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, celem równoważników pieniężnych przysługujących za umundurowanie i wyekwipowanie jest zrekompensowanie żołnierzom zawodowym wydatków na zakup obowiązkowego umundurowania i wyekwipowania niewydanego w naturze. Cechami relewantnymi uzasadniającymi równe traktowanie w tej dziedzinie są: status żołnierza zawodowego oraz nieotrzymanie w naturze umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych. Zaskarżone przepisy rozporządzenia różnicują klasę podmiotów wyróżnioną na podstawie wskazanych cech istotnych, uzależniając – w odniesieniu do szeregowców – wysokość równoważników od okresu pełnionej służby. Wprowadzone odstępstwo od zasady równości nie służy w pełni realizacji celu ustawowego, nie spełnia wymogu proporcjonalności ani nie znajduje oparcia w wartościach i normach konstytucyjnych. Z tych względów zakwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł ponadto o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na okres sześciu miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia w celu umożliwienia Ministrowi Obrony Narodowej dostosowania zakwestionowanych przepisów do standardów konstytucyjnych.

2. Minister Obrony Narodowej pismem z 10 marca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że postanowienia załącznika nr 1 lp. 5 oraz lp. 7 lit. t do rozporządzenia z 25 czerwca 2004 r. nie są niezgodne z art. 66 ust. 3 pkt 1 ani z art. 66 ust. 4 ustawy z 11 września 2003 r. oraz z art. 32 w związku art. 2 Konstytucji, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister Obrony Narodowej stwierdził, że szczegółowe warunki i normy umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 czerwca 2004 r. sprawie umundurowania i wyekwipowania oraz ubiorów cywilnych żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 147, poz. 1548, ze zm.). Podstawą do obliczenia wysokości równoważnika rocznego dla żołnierzy

zawodowych, w tym dla szeregowych zawodowych, są normy przedmiotów umundurowania i wyekwipowania określone w przepisach o warunkach i normach umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych określone w wymienionym rozporządzeniu. Obecnie rozporządzenie to przewiduje przyznawanie szeregowym określonych sortów mundurowych sukcesywnie z upływem czasu trwania służby wojskowej. Wysokość równoważnika pieniężnego za umundurowanie i wyekwipowanie uzależniona jest od wartości należnych niewydanych w naturze przedmiotów umundurowania i wyekwipowania. Wartość równoważnika wzrasta w kolejnych latach wraz z ilością należnych niewydanych w naturze przedmiotów. Skoro żołnierzom na początku służby nie przysługuje umundurowanie w takiej ilości, jak na przykład w trzecim roku służby, nie mogą również otrzymywać wyższego równoważnika. Z tych względów zaskarżone przepisy mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i nie naruszają zasady równości wobec prawa.

3. Pismem z 27 października 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że załącznik nr 1 lp. 5 i lp. 7 pkt 2 lit. t rozporządzenia z 25 czerwca 2004 r. jest zgodny z art. 66 ust. 3 pkt 1 i art. 66 ust. 4 ustawy z 11 września 2003 r. oraz z art. 32 w związku z art. 2, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że na podstawie art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2003 r. Minister Obrony Narodowej został upoważniony do określenia szczegółowych warunków i norm umundurowania oraz wyekwipowania, w tym ubiorów cywilnych, żołnierzy zawodowych. Zgodnie z wytycznymi rozporządzenie, określając warunki umundurowania, powinno w szczególności uwzględniać jego specyfikę w poszczególnych rodzajach wojsk i służb oraz charakter wykonywanych zadań służbowych przez żołnierzy zawodowych. Prokurator Generalny podkreślił, że wykonując upoważnienie zawarte w art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2003 r., Minister Obrony Narodowej nie wykroczył poza jego granice. Do takiego wniosku – zdaniem Prokuratora Generalnego – prowadzi analiza unormowań kwestionowanego rozporządzenia. Wynika z nich, że wysokość równoważnika pieniężnego jest sumą wartości poszczególnych elementów umundurowania i wyekwipowania należnych żołnierzowi zawodowemu, które nie zostały mu wydane w naturze; równoważnik pieniężny skalkulowany został według cen detalicznych i przeznaczony na zakup umundurowania i wyekwipowania. To znaczy, że żołnierz zawodowy może otrzymać równoważnik pieniężny w zamian za umundurowanie tylko w takiej wysokości, jaka wynika z kalkulacji wartości należnych mu ustawowo określonych przedmiotów tego umundurowania i wyekwipowania. Art. 66 ust. 4 tej ustawy nakazuje bowiem uwzględnienie w rozporządzeniu z 25 czerwca 2004 r. odpowiednich rodzajów umundurowania i wyekwipowania dla żołnierzy zawodowych. Kwestionowana regulacja pozostaje także w zgodności z celem przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za niewydane w naturze umundurowania. W ten sposób – w przekonaniu Prokuratora – w zakresie wysokości równoważnika pieniężnego w zamian za niewydane w naturze umundurowanie zachowano spójność z ustawą z 11 września 2003 r. Nie naruszono przy tym konstytucyjnej zasady równości, albowiem wszyscy żołnierze zawodowi – w tym także szeregowi – otrzymują równoważnik w wysokości stanowiącej sumę wartości należnych im według ustalonych norm przedmiotów umundurowania. Tak więc wszyscy adresaci kwestionowanych norm otrzymują równoważnik pieniężny ustalony na podstawie takich samych kryteriów.

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie. Wnioskodawca dodatkowo sprecyzował, że przedmiotem zaskarżenia jest lp. 5 i lp. 7 pkt 2 lit. t załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 153, poz. 1615 ze zm.).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy przepisów konkretyzujących uprawnienie żołnierzy zawodowych do równoważnika pieniężnego w zamian za przysługujące im umundurowanie i wyekwipowanie. Badając zasadność zarzutów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, należy w pierwszej kolejności przypomnieć zwięźle najważniejsze regulacje prawne dotyczące umundurowania żołnierzy zawodowych.

Prawa i obowiązki żołnierzy zawodowych zostały uregulowane szczegółowo w ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.; dalej: ustawa z 11 września 2003 r.). Z jednej strony ustawa nakłada na żołnierzy zawodowych określone obowiązki w zakresie umundurowania. W myśl przepisów ustawy, żołnierze zawodowi w czasie wykonywania zadań służbowych są obowiązani m.in. do noszenia umundurowania, odznak i oznak wojskowych. Z drugiej strony ustawa przyznaje żołnierzom uprawnienia umożliwiające im realizację obowiązków związanych z posiadaniem i noszeniem umundurowania. W myśl art. 66 ust. 1 ustawy z 11 września 2003 r. żołnierze zawodowi otrzymują umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie oraz – w określonych wypadkach – wyżywienie albo równoważnik pieniężny w zamian za te należności.

Jednocześnie ustawodawca przekazał do unormowania w drodze rozporządzeń rozmaite sprawy szczegółowe związane z umundurowaniem żołnierzy zawodowych. Minister Obrony Narodowej ma określić, w drodze rozporządzenia, m.in.:

- 1) wzory, szczegółowe zasady, okoliczności i sposób noszenia umundurowania oraz oznak wojskowych;
- 2) warunki, okoliczności i sposób noszenia uzbrojenia;
- 3) przypadki, w których żołnierze zawodowi są zwolnieni od obowiązku noszenia umundurowania i oznak wojskowych w czasie wykonywania zadań służbowych;
- 4) warunki i sposób noszenia orderów, odznaczeń i odznak (art. 50 ust. 3 ustawy z 11 września 2003 r.).

Minister Obrony Narodowej określa ponadto, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i normy umundurowania oraz wyekwipowania, w tym w ubiory cywilne, żołnierzy zawodowych (art. 66 ust. 2 ustawy). Organ ten w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określa również, w drodze rozporządzenia, m.in. wysokość równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie, w tym za ubiory cywilne, niewydane w naturze, oraz warunki i tryb ich wypłacania, a także organy właściwe w tych sprawach (art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy). Należy zwrócić uwagę, że ustawa ustanawia w art. 66 ust. 4 wytyczne dotyczące treści tego ostatniego rozporządzenia. Akt ten powinien w szczególności uwzględniać rodzaje umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych, którym ono przysługuje, i terminy wypłacania równoważnika. Ponadto powinno określać 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 razie konieczności wykonania poprawek krawieckich i zasady wypłacania równoważnika za przedłużenie okresu używalności należnych przedmiotów wydawanych w naturze. Rozporządzenie powinno uregulować tryb postępowania w stosunku do żołnierzy zawodowych, którzy nie wykorzystują równoważnika zgodnie z jego przeznaczeniem. W rozporządzeniu należy określić wysokość poszczególnych równoważników.

Ponieważ ustawa zawiera upoważnienia do unormowania określonych spraw dotyczących umundurowania w drodze rozporządzeń, rozmaite zagadnienia w tym zakresie zostały uregulowane również w aktach wykonawczych do ustawy, w szczególności w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania oraz ubiorów cywilnych żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 147, poz. 1548, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 3 czerwca 2004 r.) oraz w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów oraz noszenia umundurowania i oznak wojskowych przez żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 7, poz. 53, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 grudnia 2004 r.).

2. Szczegółowe zagadnienia związane z równoważnikami pieniężnymi zostały uregulowane rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz. U. Nr 153, poz. 1615, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 25 czerwca 2004 r.). Rozporządzenie to wskazuje jako podstawę prawną art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy z 11 września 2003 r.

Rozporządzenie przewiduje kilka rodzajów równoważników:

- za umundurowanie i wyekwipowanie niewydane w naturze;
- za ubiory cywilne niewydane w naturze;
- za każdy zakończony rok przedłużenia okresu użytkowania przedmiotów umundurowania wydanych w naturze;
- dla kobiety-żołnierza pełniącego służbę kandydacką za przedmioty umundurowania niewydane w naturze;
- za przybory i środki do utrzymania higieny osobistej oraz konserwacji obuwia, wypłacany żołnierzom pełniącym służbę kandydacką;
- za przybory higieny osobistej oraz konserwacji oporządzenia;
- na uszycie munduru oraz za dodatki krawieckie wraz z tkaniną w razie niemożności dopasowania przedmiotów zaopatrzenia mundurowego należnych żołnierzowi zawodowemu w naturze, gdy zainteresowany nie korzysta ze zwrotu kosztów wykonania odpowiednich poprawek krawieckich.

W myśl postanowień rozporządzenia, żołnierzom, którym nie wydano w naturze przedmiotów umundurowania, w tym ubiorów cywilnych i wyekwipowania, przyznaje się równoważnik pieniężny. Wysokość równoważnika oblicza się na podstawie norm przedmiotów umundurowania określonych w przepisach o warunkach i normach umundurowania oraz wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych. Osoby uprawnione do otrzymania równoważnika są obowiązane wykorzystać go zgodnie z przeznaczeniem. Dokładną wysokość równoważnika określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

Równoważnik pomniejsza się o kwoty przyjęte do naliczenia równoważnika za poszczególne przedmioty umundurowania i wyekwipowania, objęte tym równoważnikiem, wydane w naturze. Równoważnik, w określonej wysokości, przysługuje żołnierzom zawodowym za okres od 1 kwietnia danego roku kalendarzowego do 31 marca następnego

roku kalendarzowego. Wypłata następuje w terminie 60 dni od dnia powstania uprawnienia do otrzymania równoważnika.

Należy dodać, że do rozważanego równoważnika odnosi się także § 3 ust. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r. Przepis ten stanowi m.in., że równoważnik za umundurowanie i wyekwipowanie zostaje skalkulowany według cen detalicznych.

Analiza treści załącznika nr 1 do rozporządzenia z 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie prowadzi do wniosku, że Minister Obrony Narodowej zróżnicował uprawnionych według trzech rodzajów sił zbrojnych oraz posiadanych stopni (oficerowie w stopniu generała [admirala], oficerowie starsi, oficerowie młodszy, podoficerowie w stopniach chorążego, podoficerowie w pozostałych stopniach, szeregowi). Ponadto załącznik przewiduje pomniejszenie równoważnika żołnierzom zawodowym w jednostkach desantowo-szturmowych, specjalnych, kawalerii powietrznej i obrony wybrzeża. Odrębna regulacja dotyczy żołnierzy mianowanych w danym roku kalendarzowym na wymienione stopnie; Minister Obrony Narodowej zróżnicował uprawnionych według trzech rodzajów sił zbrojnych oraz posiadanych stopni.

Całkowicie odrębna regulacja dotyczy kobiet powołanych do służby zawodowej. Kobiety otrzymują równoważnik za niewydane przedmioty, różny dla Marynarki Wojennej i pozostałych rodzajów sił zbrojnych, oraz ryczałt na uszycie określony jednolicie dla wszystkich rodzajów sił zbrojnych.

W załączniku nr 1 ustalono w lp. nr 5 następujące wysokości równoważnika dla szeregowych:

1) po trzecim roku służby: 1782 zł w Wojskach Lądowych, 1879 zł w Siłach Powietrznych i 1871 zł w Marynarce Wojennej;

2) po drugim roku służby: 1023 zł w Wojskach Lądowych, 1025 zł w Siłach Powietrznych i 1047 zł w Marynarce Wojennej;

3) po pierwszym roku służby: 315 zł w Wojskach Lądowych, 314 zł w Siłach Powietrznych i 864 zł w Marynarce Wojennej.

Z kolei na podstawie załącznika nr 1 lp. 7 pkt 2 lit. t żołnierzom mianowanym w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia w danym roku kalendarzowym na stopień starszego szeregowego (starszego marynarza) wypłaca się równoważnik w następującej wysokości:

1) w trzecim roku służby: 17 zł w Wojskach Lądowych i Siłach Powietrznych oraz 131 zł w Marynarce Wojennej;

2) w drugim roku służby: 62 zł w Wojskach Lądowych i Siłach Powietrznych oraz 9 zł w Marynarce Wojennej;

3) w pierwszym roku służby: 57 zł w Marynarce Wojennej (dla żołnierzy Wojsk Lądowych i Sił Powietrznych równoważnik nie został przewidziany).

Ustalając wysokość równoważnika przysługującego szeregowym lub marynarzom, a także równoważnika przysługującego żołnierzom mianowanym na stopień starszego szeregowego lub starszego marynarza, prawodawca zróżnicował wysokość równoważnika w zależności od czasu trwania służby. Wymienione kategorie osób zostały podzielone na trzy grupy zróżnicowane pod względem wysokości równoważników: 1) osoby w trakcie drugiego roku służby, 2) osoby w trakcie trzeciego roku służby oraz 3) osoby po trzecim roku służby. Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zauważa, że jedynie w odniesieniu do szeregowych i marynarzy wysokość równoważnika uzależniono od czasu trwania służby.

3. Badając zasadność zarzutów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, należy rozważyć istotę świadczenia, którego dotyczą. Art. 66 ust. 1 ustawy z 11 września 2003 r. określa rozważane świadczenie jako równoważnik pieniężny w

zamian za określone w ustawie należności. Jednocześnie art. 66 ust. 4, który ustanawia wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, nakazuje, aby akt ten uwzględniał w szczególności rodzaje umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych.

Termin „równoważnik” w języku polskim oznacza „rzecz równoważną; ekwiwalent” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. II, Warszawa 1995, s. 129). Ustawa nie określa bardziej szczegółowo zasad obliczania wysokości równoważnika, jednakże z samego sposobu określenia charakteru tego świadczenia za pomocą terminu „równoważnik” wynika jednoznacznie, że jego wysokość powinna być równoważna przysługującemu umundurowaniu i wyekwipowaniu, powinna zatem odpowiadać rzeczywistym kosztom, które uprawnieni ponoszą w związku z samodzielnym nabyciem lub uszyciem umundurowania czy kupieniem wyekwipowania, wymaganych przepisami prawa. Wysokość równoważnika nie powinna zatem odbiegać od tych kosztów. Z jednej strony należy wykluczyć sytuacje, w których uprawnieni otrzymują równoważnik niepozwalający im na pokrycie niezbędnych wydatków, z drugiej strony ustawa nie upoważnia również do ustalania wysokości równoważnika na poziomie istotnie przekraczającym te wydatki. Wysokość równoważnika jest zatem zdeterminowana kosztami umundurowania i wyekwipowania przewidzianymi przepisami prawa dla poszczególnych kategorii żołnierzy zawodowych. Przedstawione rozumienie charakteru równoważnika, ustalone na gruncie ustawy, znajduje swoje odbicie w przytoczonej wyżej treści § 3 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r.; przewiduje się kalkulowanie wysokości równoważnika według cen detalicznych.

Art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy z 11 września 2003 r. przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia cztery grupy spraw:

- 1) wysokość równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie, w tym za ubiory cywilne, niewydane w naturze;
- 2) warunki ich wypłacania;
- 3) tryb ich wypłacania;
- 4) określenie organów właściwych w tych sprawach.

Należy podkreślić, że ustawodawca ustanawiając w art. 66 ust. 4 ustawy wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, nie zamieścił w tym przepisie żadnych wytycznych dotyczących wysokości wypłacanych równoważników. Jedyna dyrektywa w tym zakresie to nakaz uwzględnienia rodzajów umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych, którym ono przysługuje. Takie stanowisko ustawodawcy jest w pełni zrozumiałe, szczegółowe wytyczne są bowiem zbędne w sytuacji, w której wysokość świadczenia wynika ze sposobu określenia jego charakteru. Należy jednocześnie zauważyć, że ustawa nie zawiera żadnych regulacji, które pozwalałyby na wprowadzenie odstępstw od tak określonej wartości należnych świadczeń. Zakres swobody regulacyjnej pozostawionej Ministrowi Obrony Narodowej przy określaniu wysokości równoważników jest zatem ograniczony, a jego rola sprowadza się do starannego wyliczenia kosztów ponoszonych w praktyce przez uprawnionych, którym nie wydano umundurowania lub wyekwipowania w naturze.

4. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają też przepisy określające obowiązkowe umundurowanie żołnierzy. Zagadnienia te zostały uregulowane w szczególności w powołanych wyżej rozporządzeniach: z 3 czerwca 2004 r. i 2 grudnia 2004 r.

Należy zauważyć, że rozporządzenie z 3 czerwca 2004 r. zostało wydane na podstawie art. 66 ust. 2 pkt 1 i art. 131 ustawy z 11 września 2003 r. Art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2003 r. został zmieniony ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr

79, poz. 669) z dniem 1 stycznia 2010 r., a dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie wymienionego przepisu ustawy zachowają moc obowiązującą do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanego przepisu, ale nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli najdłużej do 30 czerwca 2010 r. Po wydaniu nowego rozporządzenia na podstawie art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2003 r. niezbędne będzie dostosowanie regulacji dotyczących równoważników za umundurowanie i wyekwipowanie do nowych przepisów wykonawczych dotyczących umundurowania i wyekwipowania żołnierzy.

W myśl przepisów rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r. uprawnienie do umundurowania i wyekwipowania oraz ubiorów cywilnych powstaje z dniem mianowania lub powołania do zawodowej służby wojskowej. Żołnierz otrzymuje przysługujące mu umundurowanie i wyekwipowanie w naturze lub równoważnik pieniężny skalkulowany według cen detalicznych, przeznaczony na jego zakup. Żołnierz zawodowy o nietypowej budowie ciała otrzymuje tkaninę i ryczałt pieniężny na szycie. Szef komórki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej właściwej w sprawach umundurowania i wyekwipowania ustala, które przedmioty, przechodzące na własność z chwilą wydania, wydaje się żołnierzom zawodowym w naturze, a za które wypłaca się równoważnik pieniężny.

W świetle przepisów rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r. umundurowanie i wyekwipowanie obejmuje umundurowanie i wyekwipowanie zasadnicze przysługujące żołnierzowi pełniącemu czynną służbę wojskową oraz umundurowanie i wyekwipowanie specjalistyczne, przysługujące żołnierzowi z dniem przystąpienia do wykonywania określonych czynności służbowych.

Szczególne unormowania obejmują żołnierzy mianowanych na pierwszy stopień wojskowy w korpusie oficerów, podoficerów i szeregowych zawodowych oraz żołnierzy powołanych do zawodowej stałej i terminowej służby wojskowej wyposażanych przez wojskową jednostkę budżetową, na której zaopatrzeniu logistycznym pozostaje, lub w garnizonowych punktach zaopatrywania kadry we wszystkie należne mu przedmioty w naturze. Kobiety przy powołaniu do zawodowej służby wojskowej mogą, zamiast niektórych przedmiotów wydawanych w naturze, otrzymywać równoważnik pieniężny na ich zakup określony w przepisach w sprawie wysokości równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie.

W załącznikach do rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r. określone zostały szczegółowo normy umundurowania i wyekwipowania dla poszczególnych kategorii żołnierzy zawodowych, poprzez wskazanie konkretnych przedmiotów wchodzących w skład poszczególnych zestawów umundurowania i wyekwipowania. Wymienione załączniki określają jednocześnie okresy używalności poszczególnych przedmiotów. Żołnierz nabywa prawo do otrzymania nowego przedmiotu po upływie okresu używalności danego przedmiotu. Ponieważ okresy używalności poszczególnych przedmiotów są zróżnicowane i wynoszą w odniesieniu do szeregowych i marynarzy od roku do sześciu lat, w poszczególnych latach służby osoby te nabywają prawo do otrzymania różnych przedmiotów, stosownie do upływu specyficznych okresów ich używalności.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w Wojskach Lądowych szeregowemu zawodowemu przysługują przedmioty umundurowania wyszczególnione w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r. w zestawie nr 1 w kolumnach 12-13 dla podoficera, stosownie do potrzeb i okresu kontraktu, z tym że:

1) w pierwszym roku kontraktu nie wydaje się przedmiotów określonych w lp. 2, 4, 5, 8-10, 12-14, 18, 19, 21-23, 27, 28, 30, 33-34, 46-49;

2) podpisującemu kontrakt na okres od roku do dwóch lat nie przysługują przedmioty wchodzące w skład ubioru galowego określone w lp. 5, 12, 19, 21, 23, 27, 35, 36, 38, 43, 44 i 47.

W Siłach Powietrznych szeregowemu zawodowemu przysługują przedmioty wyszczególnione w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 3 czerwca 2004 r. w zestawie nr 4 w kolumnach 12-13 dla podoficera, stosownie do okresu kontraktu, z tym że:

1) w pierwszym roku kontraktu nie wydaje się przedmiotów określonych w lp. 1, 4, 8-11, 13-15, 19, 20, 22-26, 29-31, 33, 36-48, 50-52, i 54;

2) podpisującemu kontrakt na okres o roku do dwóch lat nie przysługują przedmioty wchodzące w skład ubioru galowego, określone w lp. 4, 13, 15, 20, 22, 24, 25, 29, 30, 37, 39, 41, 44, 47, 48, 50.

W Marynarce Wojennej marynarzowi zawodowemu przysługują przedmioty wyszczególnione w załączniku nr 1 w zestawie nr 7 w kolumnach 12-13 dla podoficera, stosownie do potrzeb i okresu kontraktu, z tym że:

1) w pierwszym roku kontraktu nie wydaje się przedmiotów określonych w lp. 6, 13, 16-18, 22, 24, 26, 27, 30, 32, 35, 40, 43, 44, 46; przedmioty określone w lp. 12, 37, 39, 45 wydaje się w liczbie 1 szt. (pary) na rok; w drugim roku kontraktu wydane przedmioty o okresie dłuższym niż jeden rok zalicza się na poczet bieżącej działalności, a przedmioty określone w lp. 12, 37, 39, 45 uzupełnia się do pełnej należności;

2) podpisującemu kontrakt na okres od roku do dwóch lat nie przysługują przedmioty wchodzące w skład ubioru galowego, określone w lp. 6, 13, 16, 18, 22, 24, 26, 27, 30, 35, 43, 44, 46.

Analiza tych unormowań prowadzi do wniosku, że prawodawca przewidział szczególne zasady dotyczące umundurowania i wyekwipowania szeregowych i marynarzy w pierwszym roku służby oraz żołnierzy zawodowych podpisujących kontrakty na okres od roku do dwóch lat. Poza tym prawodawca nie zróżnicował umundurowania szeregowych i marynarzy w zależności od roku służby. Ponieważ jednak różne przedmioty składające się na umundurowanie i wyekwipowanie mają różne okresy używalności, w poszczególnych latach służby różne są koszty zakupu niezbędnych elementów umundurowania i wyekwipowania. Tym samym zostały zróżnicowane koszty zakupu umundurowania i wyekwipowania ponoszone przez żołnierzy w poszczególnych latach służby.

Jak wspomniano wyżej, żołnierze mianowani na pierwszy stopień wojskowy w korpusie szeregowych zawodowych oraz żołnierze powołani do zawodowej stałej i terminowej służby wojskowej otrzymują wszystkie należne przedmioty w naturze, z pewnymi wyjątkami obejmującymi w szczególności żołnierzy będących kobietami. Dopiero w kolejnych latach służby żołnierze mogą otrzymywać przysługujące im umundurowanie i wyekwipowanie nie w naturze, ale w postaci równoważnika pieniężnego. Mechanizm ten dotyczy w szczególności żołnierzy pierwszych lat służby, którzy na jej początku otrzymali określone przedmioty i użytkują je przez pierwsze lata służby. Z tego względu żołnierze w pierwszych latach służby, którzy nie uzyskali należnych przedmiotów w naturze, mają mniejsze wydatki, jeśli chodzi o zakup obowiązkowego umundurowania i wyekwipowania.

5. Trybunał Konstytucyjny pełni kilka funkcji określonych w Konstytucji. Zasadniczą kompetencją jest badanie zgodności aktów normatywnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Trybunał Konstytucyjny ustala relację między badaną normą prawną a normą stanowiącą wzorzec kontroli. W świetle nauki prawa Trybunał Konstytucyjny jako organ kontroli konstytucyjności prawa jest sądem prawa, a nie faktów. Ustalanie faktów nie leży – co do zasady – w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego w ramach funkcji kontroli konstytucyjności prawa. W rozpoznawanej sprawie Trybunał

Konstytucyjny nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami pozwalającymi mu na szczegółowe badanie kosztów poszczególnych części umundurowania i wyekwipowania należącego żołnierzom.

Należy dalej zauważyć, że kontrola konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu zgodności aktów normatywnych z Konstytucją i innymi aktami normatywnymi wyższego rzędu. Podmiot, który kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego, powinien przedstawić przekonujące argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niezgodności badanej normy prawnej z normą wskazaną jako podstawa kontroli. Jeżeli inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wykaże w sposób przekonujący niezgodności normy zakwestionowanej z normą wskazaną jako podstawa kontroli, Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie, że jest z nią zgodna.

6. Pierwszy zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego.

Zasady wydawania rozporządzeń zostały unormowane w art. 92 Konstytucji. W myśl tego przepisu rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji do wydania rozporządzenia innemu organowi.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie przypominał znaczenie art. 92 Konstytucji. Przepis ten określa z jednej strony warunki, jakie musi spełniać ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia, a z drugiej strony warunki, jakie musi spełniać samo rozporządzenie. Rozporządzenie może być wydawane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z tego względu rozporządzenie powinno precyzyjnie powoływać przepis ustawowy stanowiący podstawę prawną jego wydania. Upoważnienie ustawowe musi być wyraźne i podlegać wykładni literalnej. Nie można opierać upoważnienia ustawowego na domniemaniu ani na wykładni celowościowej przepisu upoważniającego zawartego w ustawie. Rozporządzenie musi być wydane w granicach upoważnienia ustawowego, tzn. nie może normować spraw nieprzekazanych do unormowania, i musi być zgodne z wszystkimi wytycznymi dotyczącymi treści rozporządzenia zawartymi w ustawie. Rozporządzenie nie może wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, nawet jeżeli dotyczą one zagadnień pokrewnych. Rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy, tzn. musi być zgodne z normami Konstytucji, a także musi być zgodne z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi. Musi także być zgodne z celami ustawy, którą wykonuje. Jako akt wykonawczy może dotyczyć tylko zagadnień unormowanych w danej ustawie i może uzupełniać regulacje ustawowe o unormowania tych spraw, które nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy. Nie jest natomiast dopuszczalne, aby rozporządzenie normowało samodzielnie zagadnienia, które w ogóle nie zostały uregulowane w danej ustawie.

W świetle przedstawionych wyżej argumentów ustawodawca upoważnił pośrednio Ministra Obrony Narodowej do dostosowania wysokości równoważników do wysokości rzeczywistych kosztów ponoszonych na umundurowanie i wyekwipowanie żołnierzy w poszczególnych latach służby. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie wnioskodawca nie przedstawił przekonujących argumentów za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, a w szczególności za stwierdzeniem nieekwiwalentnego charakteru rozważanego świadczenia. Nie ma powodów, aby podważać pogląd Ministra Obrony Narodowej, że wysokość

równoważnika odpowiada wartości należnych przedmiotów niewydanych w naturze w pierwszych latach służby szeregowych. Tym samym nie ma podstaw do stwierdzenia, że Minister Obrony Narodowej, zamieszczając zaskarżone regulacje, naruszył przepis art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy określający charakter równoważnika, ani też do stwierdzenia, że organ ten wykroczył poza granice upoważnienia do wydania rozporządzenia określone w art. 66 ust. 3 pkt 1 i art. 66 ust. 4 ustawy z 11 września 2003 r.

7. Drugi zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy naruszenia zasady równości. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy w pierwszej kolejności określić wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa w danej dziedzinie oraz rozważyć, czy prawodawca różnicuje podmioty posiadające tę wspólną cechę istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Jak słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, celem równoważników pieniężnych przysługujących za umundurowanie i wyekwipowanie jest zrekompensowanie wydatków na zakup obowiązkowego umundurowania i wyekwipowania niewydanego w naturze. W tym kontekście wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie jest status żołnierza zawodowego oraz nieotrzymanie w naturze umundurowania i wyekwipowania określonego w przepisach prawa. Jednocześnie wartość należnego umundurowania i wyekwipowania w poszczególnych latach służby nie jest identyczna, a różnice te zaznaczają się szczególnie w pierwszych latach służby. Tym samym prawodawca powinien zróżnicować wysokość należnych równoważników stosownie do wartości należnego w poszczególnych latach umundurowania i wyekwipowania.

Jak wspomniano wyżej, wnioskodawca nie przedstawił przekonujących argumentów za stwierdzeniem, że wysokość równoważnika nie odpowiada wartości należnych przedmiotów niewydanych w naturze w pierwszych latach służby szeregowych. W tym kontekście nie można stwierdzić, że zaskarżone przepisy różnicują grupę podmiotów posiadających wspólną cechę istotną, uzależniając wysokość równoważników wypłacanych szeregowcom od czasu trwania służby. Zaskarżone przepisy nie wprowadzają nieuzasadnionego różnicowania podmiotów podobnych i tym samym nie naruszają konstytucyjnej zasady równości.

8. Rzecznik Praw Obywatelskich, formułując zarzut naruszenia zasady równości, wskazuje jako podstawę kontroli art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości została w sposób wyczerpujący wyrażona w

art. 32 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji wyraża m.in. zasadę sprawiedliwości społecznej. Nakaz przestrzegania zasady równości jest jednym z istotnych elementów składających się na zasadę sprawiedliwości społecznej. Jeśli Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga kwestię zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą bardziej szczegółową stanowiącą jeden z elementów składowych zasady bardziej ogólnej, a jednocześnie inicjator kontroli nie formułuje zarzutu naruszenia innych zasad szczegółowych stanowiących elementy danej zasady ogólnej, nie ma potrzeby powoływania tej zasady ogólnej jako podstawy kontroli. Wobec stwierdzenia zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne powoływanie art. 2 Konstytucji jako jednej z podstaw kontroli.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.