

WYROK
z dnia 18 października 2011 r.
Sygn. akt SK 24/09

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 października 2011 r., skargi konstytucyjnej Łukasza Wójcika o zbadanie zgodności:

1) art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2007 r., z art. 2 w związku z art. 7, art. 65 w związku z art. 31, art. 32 i art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) § 15, § 16 i § 17 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie kierowania i udzielania pomocy żołnierzom zawodowym w związku z pobieraniem przez nich nauki oraz ustalania równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką (Dz. U. Nr 135, poz. 1451) z art. 2, art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 oraz art. 84 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, Nr 107, poz. 679, Nr 113, poz. 745, Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 171, poz. 1016), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2007 r., jest zgodny z art. 70 ust. 2 w związku z art. 2, a także z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 2-5 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

a) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania

zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie kierowania i udzielania pomocy żołnierzom zawodowym w związku z pobieraniem przez nich nauki oraz ustalania równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką (Dz. U. Nr 135, poz. 1451) wobec cofnięcia wniosku,

b) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 10 grudnia 2007 r. Łukasz Wójcik wniósł skargę konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.; dalej: pragmatyka) w zakresie, w jakim zezwala na zastosowanie do wszczętych po 1 lipca 2004 r. postępowań związanych ze stanem faktycznym zaistniałym przed wejściem w życie pragmatyki jej przepisów obowiązujących w chwili orzekania, a także w zakresie nieprecyzyjnego określenia kierunku i granicy stosowania przepisów potrzebnych do określenia sytuacji prawnej, pozbawienia gwarancji niepogarszania sytuacji oraz ochrony przed ujemnymi skutkami interpretacji skarżonego przepisu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7, art. 65 w związku z art. 31, art. 32 i art. 70 ust. 2 Konstytucji,

– § 15-17 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie kierowania i udzielania pomocy żołnierzom zawodowym w związku z pobieraniem przez nich nauki oraz ustalania równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką (Dz. U. Nr 135, poz. 1451; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim przepisy rangi podstawowej pozwalają na nałożenie obowiązku lub ustalenie jego wielkości, w szczególności, w jakim pozwalają na nałożenie obowiązku przekraczającego równowartość kosztów rzeczywiście poniesionych, czym wykraczają poza granice delegacji ustawowej, oraz w zakresie, w jakim przepisy te – interpretowane tak, jak w wydanych w sprawie orzeczeniach sądów – pozwalają na dochodzenie zwrotu kosztów wyżywienia, zakwaterowania i umundurowania od niektórych obywateli spełniających powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 oraz art. 84 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, kwestionowana regulacja ogranicza wolność wyboru miejsca pracy oraz nakłada odpłatność za pobieranie nauki na studiach stacjonarnych (dziennych) w uczelni publicznej i to jedynie w odniesieniu do jednego typu szkół. Narusza ona, jego zdaniem, zasady demokratycznego państwa prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego i przyzwoitej legislacji, określoności przepisów prawa, poszanowania godności (w rozumieniu zapewnienia obywatelowi przestrzegania przez ustawodawcę minimalnego standardu poprawnej legislacji) oraz zasady równości i bezpłatności nauki w szkołach publicznych. Ta ostatnia zasada naruszona jest przez stosowanie przepisów obowiązujących w chwili orzekania do stanu faktycznego powstałego przed ich wejściem w życie, przez nałożenie obowiązku odpłatności za studia stacjonarne (dziennie) na uczelni publicznej, przez oparcie się na akcie wykonawczym wydanym z przekroczeniem delegacji ustawowej, a także przez ustalenie obowiązku odpłatności za studia na uczelni państwowej w odniesieniu tylko do niektórych typów uczelni.

Stan faktyczny leżący u podstaw skargi przedstawia się następująco: skarżący studiował informatykę w Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie (dalej: WAT), pełniąc od 21 sierpnia 2000 r. do 24 czerwca 2005 r. służbę wojskową w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego. Bezpośrednio po ukończeniu studiów uzyskał status żołnierza zawodowego, a ze służby wojskowej został zwolniony na swój wniosek 30 listopada 2005 r. Dowódca jednostki wojskowej wydał decyzję o ustaleniu kosztów poniesionych na naukę i utrzymanie żołnierza (przekraczających 50 tys. zł), od której skarżący złożył odwołanie. Postępowanie odwoławcze zakończyło się podtrzymaniem decyzji organu pierwszej instancji, zaś skarga została oddalona wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego, a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Skarżący stwierdził, że jeżeli został przyjęty na studia nieodpłatne (informatyka) i takie studia zgodnie z ich regulaminem i obowiązującym prawem ukończył, to nie może zostać następnie obciążony kosztami nauki. Gdy podejmował naukę w WAT, nie prowadziła ona studiów dla cywilów i każdy przyjęty na studia stawał się kandydatem na żołnierza zawodowego, a – jako absolwent akademii wojskowej – żołnierzem zawodowym. Kierunki studiów oferowanych przez WAT nie są jednak zastrzeżone dla szkół nadzorowanych przez resort obrony narodowej, a część z nich nie ma nawet charakteru „nauk wojskowych”.

Skarżący zauważył, że zwrotu kosztów nauki ani wydatków poniesionych na służbę kandydacką nie przewidują ustawy o Biurze Ochrony Rządu, o Straży Granicznej ani o Policji.

Skarżący zarzucił art. 54 ust. 1 pragmatyki niezgodność z art. 70 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim pozwala nałożyć odpłatność za studia stacjonarne – podstawowe studia nieodpłatne prowadzone przez uczelnie publiczną – i wskazał na naruszenie zasady równości wskutek ustanowienia dyskryminującej normy prawnej, nakładającej obowiązek zwrotu kosztów nauki jedynie za studia prowadzone w uczelni wojskowej. Jego zdaniem, przepis ten nakłada sankcję na osoby, które – kończąc studia – chciałyby podjąć określony zawód w dowolnie wybranym miejscu zatrudnienia, ponieważ nakazuje odbywanie służby wojskowej w okresie co najmniej dwukrotnie dłuższym od czasu pobierania nauki, a sankcją za złamanie nakazu jest wymierzenie „opłaty administracyjnej” w znacznej kwocie. Godzi to – zdaniem skarżącego – w konstytucyjną wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji) i nie jest uzasadnione przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący zwrócił uwagę, że pragmatyka weszła w życie 1 lipca 2004 r., uchylając poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.; dalej: dawna pragmatyka), powinna więc znaleźć zastosowanie tylko do stanów faktycznych zaistniałych po jej wejściu w życie – do przypadków powstałych po 30 czerwca 2004 r. i ocenianych po tej dacie, bo nie zawiera przepisów przejściowych dotyczących retrospektywności. Tym samym nie można stwierdzić jednoznacznie, że do wszystkich stanów faktycznych ocenianych po 30 czerwca 2004 r. stosuje się regulację nową; byłoby to problematyczne w odniesieniu do stanów faktycznych ocenianych po wejściu w życie nowej ustawy, ale zaistniałych przed tym dniem. Zdaniem skarżącego, działanie norm prawnych wstecz – jako wyjątek od zasady *lex retro non agit* – powinno być stosowane w sytuacjach szczególnie uzasadnionych i określonych wyraźnie normą prawną.

Skarżący studiował od roku 2000, zaś pragmatyka pozwalająca obciążyć go obowiązkiem zwrotu kosztów nauki weszła w życie w lipcu 2004 r. Dawna pragmatyka pozwalała obciążyć żołnierza jedynie obowiązkiem zwrotu równowartości poniesionych w czasie studiów lub nauki kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania poniesionych w czasie studiów lub nauki, natomiast zaskarżona pragmatyka nałożyła

obowiązek zwrotu równowartości kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę. Zdaniem skarżącego, uchylenie aktu normatywnego nie oznacza, że jego przepisów nie wolno stosować; derogacja nie powoduje niemożności stosowania przepisu ani wydawania na jego podstawie decyzji, o ile rozstrzygane nimi stany prawne zaistniały przed derogacją. Stwierdził więc, że w jego sprawie powinny zostać zastosowane przepisy obowiązujące w czasie zaistnienia faktów prawnie relewantnych, czyli dawna pragmatyka.

W opinii skarżącego, nakładanie na obywatela ciężarów i świadczeń publicznych, a za takie uważa on odpłatność za studia, powinno następować aktem rangi ustawowej, gdy tymczasem – jego zdaniem – w sprawie leżącej u podstaw skargi decydowało o tym zaskarżone rozporządzenie, co łamie normę zawartą w art. 84 Konstytucji. Skarżący dodał, że art. 55 pragmatyki zawiera delegację, nakazującą Ministrowi Obrony Narodowej (dalej: MON) ustalenie szczegółowego sposobu ustalania równowartości kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę. Tymczasem zaskarżone rozporządzenie odwołuje się nie do kosztów nauki, ale do kosztów „rzeczywiście poniesionych w związku z nauką żołnierza zawodowego”. Nie wyznacza więc ono sposobu precyzyjnego obliczania kosztów poniesionych przez szkołę wyższą z tytułu działalności dydaktycznej. Kwestionowany § 17 rozporządzenia pozwala wręcz na przyjęcie sumy wynikającej z ewidencji księgowej, przeliczonej w odniesieniu do jednego żołnierza, co powoduje obciążanie żołnierzy kosztami szacowanymi, a nie rzeczywistymi, z pozostawieniem organowi wydającemu decyzję dowolności ich ustalania. Obciążanie byłego studenta obowiązkiem zwrotu kosztów wyszczególnionych w rozporządzeniu przekracza zakres upoważnienia ustawowego i łamie zasadę demokratycznego państwa prawnego. Skarżący uznał, że MON złamał art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wykroczył poza zakres delegacji ustawowej, wskazując zakres – a nie tylko sposób obliczania – kosztów rzeczywiście poniesionych w związku z nauką żołnierza zawodowego, nie zaś koszty poniesione na utrzymanie i naukę, jak to zostało określone w delegacji ustawowej.

2. W piśmie z 30 lipca 2009 r. MON zajął stanowisko, że skarga konstytucyjna jest nieuzasadniona. Art. 54 ust. 1 pragmatyki wyróżnia dwie kategorie kosztów, których równowartość podlega zwrotowi. Są to koszty utrzymania i koszty nauki, a zarzut naruszenia art. 70 ust. 2 Konstytucji może odnosić się tylko do obowiązku zwrotu tych drugich. Nie jest on jednak trafny, ponieważ ustrojodawca przewidział odpłatność za świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez szkoły publiczne pod warunkiem, że wyjątki od zasady bezpłatności nauki określone zostaną w akcie prawnym rangi ustawowej. Pozostawił zatem ustawodawcy swobodę określenia katalogu odpłatnych usług edukacyjnych.

Zdaniem MON, kwestionowany przepis nie wprowadza odpłatności za naukę w szkole wojskowej, lecz wprowadza jedynie obowiązek zwrotu części poniesionych przez resort obrony narodowej kosztów nauki. Analiza przesłanek zawartych w art. 54 ust. 1 pragmatyki prowadzi do wniosku, że tylko od woli i postępowania żołnierza zależy, czy taki obowiązek w ogóle powstanie, bo ma on pełną świadomość konsekwencji decyzji o wystąpieniu ze służby przed upływem okresu wskazanego w przepisie.

W opinii MON, kwestionowany przepis nie ma charakteru dyskryminującego ani nie godzi w zasadę równości, bo hipotezą normy prawnej objęci są wszyscy żołnierze zawodowi, bez względu na korpus osobowy i rodzaj ukończonej szkoły wojskowej, a o tym, którzy z nich będą zobowiązani do zwrotu kosztów nauki, decyduje indywidualnie ustalany czas jej pobierania i dzień zwolnienia ze służby wojskowej.

MON zwrócił uwagę, że celem kwestionowanej regulacji było zapewnienie pozostawania wykształconych żołnierzy przez określony czas w zawodowej służbie wojskowej ze względu na interes Sił Zbrojnych, a środki użyte do jego osiągnięcia są

adekwatne i nie są nadmiernie uciążliwe, więc regulacja nie łamie zasady proporcjonalności. Wynika to z faktu, że powstanie obowiązku zwrotu kosztów jest uzależnione od postępowania żołnierza, ponadto zaś ustawodawca wprowadził regulację łagodzącą restrykcyjność regulacji. MON uznał, że art. 54 ust. 1 pragmatyki nie ogranicza gwarantowanej art. 65 Konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu ani wyboru miejsca pracy, ponieważ nie uzależnia on zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej od spełnienia nałożonego nań obowiązku, lecz jedynie skłania żołnierza podejmującego decyzję o zwolnieniu się ze służby wojskowej do wzięcia pod uwagę związanego z tą decyzją obciążenia finansowego.

Zdaniem MON, bezzasadny jest także zarzut wadliwego wprowadzania w życie pragmatyki, niezawierającej przepisu przejściowego, dotyczącego stanów faktycznych objętych dyspozycją jej art. 54 ust. 1, a zaistniałych przez jej wejściem w życie. Minister zwrócił przy tym uwagę, że nowy przepis mógł być stosowany dopiero po wejściu w życie ustawy, która miała ponadśmiomiesięczną *vacationem legis*. Dodał on, że zasada bezpośredniego działania nowego prawa jest jednym z niekwestionowanych w polskiej doktrynie prawa sposobów rozstrzygania problemów intertemporalnych.

MON za bezpodstawny uznał również zarzut, że obowiązek zwrotu kosztów nauki – będący obowiązkiem o charakterze pieniężnym – został nałożony przepisem rangi podstawowej. Jego zdaniem, sam obowiązek zwrotu kosztów nauki nałożony został mocą art. 54 ust. 1 pragmatyki, a przepisy rozporządzenia mają jedynie charakter techniczny i służą wykonaniu ustawy, m.in. przez skonkretyzowanie nałożonego nią obowiązku.

3. W piśmie z 25 września 2009 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 54 ust. 1 pragmatyki, w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2004 r. do 31 grudnia 2007 r., jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 70 ust. 2 Konstytucji. Stwierdził, że postępowanie w zakresie badania zgodności tego przepisu z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, ponieważ zasady wywodzone z art. 2 i art. 7 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli skargi konstytucyjnej.

W zakresie wzorca kontroli zawartego w art. 32 Konstytucji, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania, ponieważ postanowienie to nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku, wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z tym wzorcem kontroli, ponieważ każdy żołnierz zawodowy skierowany na kształcenie, w razie nieodśłużenia określonego czasu, musi zwrócić jednostce wojskowej kwotę odpowiadającą kosztom jego utrzymania. Zwrócił uwagę, że kategoria „służb mundurowych” jest wewnętrznie zróżnicowana i cechą prawnie relewantną nie jest przynależność do jakiegokolwiek służby mundurowej, lecz przynależność do konkretnej spośród nich.

Zdaniem Marszałka Sejmu, skarżący odnosi niezgodność art. 54 ust. 1 pragmatyki wyłącznie do wolności „wyboru miejsca pracy”, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Co do pozostałych ustępów tego przepisu nie formułuje uzasadnienia, a z zestawienia treści wskazanych wzorców kontroli z istotą przedstawionego problemu wynika ich nieadekwatność. Marszałek Sejmu stwierdził, że treścią zasady wolności wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy jest możliwość swobodnego wyboru pracodawcy oraz zakaz ustanawiania regulacji uniemożliwiających wykonywanie określonego zawodu, czy ograniczających możliwości jego wykonywania. Kwestionowany przepis nie uzależnia podjęcia nowej pracy (wyboru nowego zawodu lub nowego pracodawcy) od zwrotu kosztów przez byłego żołnierza zawodowego, lecz statuuje jedynie obowiązek zwrotu tych kosztów. Istota wolności wyboru miejsca pracy jest zachowana,

ponieważ niezwrócenie kosztów nie stanowi ujemnej przesłanki wystąpienia ze służby wojskowej ani nawiązania nowego stosunku pracy. Istotnie, regulacja wprowadza „bodziec negatywny”, ponieważ nakłada na żołnierza – rezygnującego albo zwalnianego ze służby wojskowej bez odśłużenia wymaganego okresu – obowiązek zwrotu poniesionych przez wojsko kosztów. Bodziec ten może mieć wpływ na decyzję o zmianie pracodawcy. W tych okolicznościach jednak – zdaniem Marszałka Sejmu – jeżeli zawarte w kwestionowanej regulacji ograniczenia podyktowane są przynajmniej jedną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to należy uznać, że jest ona zgodna z art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej. *Ratione legis* kwestionowanego art. 54 ust. 1 pragmatyki jest ochrona interesów majątkowych i osobowych jednostek wojskowych, które pokryły akcesoryjne koszty nauki żołnierzy, a ochrona interesów majątkowych pracodawcy jest celem leżącym u podstaw bardzo wielu regulacji prawnych.

W opinii Marszałka Sejmu, przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego i nie jest wyłącznie powiązana z „państwem”, a bliższa jest ochronie praw i wolności jednostki przed codziennymi zagrożeniami. W ramach tej przesłanki można wskazać obowiązek ukształtowania systemu prawa, zapewniającego sprawne funkcjonowanie urządzeń publicznoprawnych i stosunków społecznych, w tym należytą działalność instytucji, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych. W tych okolicznościach Marszałek Sejmu uznał, że prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych – jednostek wojskowych, a szerzej: Sił Zbrojnych – mieści się w przesłance porządku publicznego; instytucje te do prawidłowego funkcjonowania potrzebują wykształconych kadr, w celu pozyskania których często decydują się na współfinansowanie różnego rodzaju kursów i studiów, ale w zamian oczekują odśłużenia (przepracowania) przez żołnierza (pracownika) w określonej jednostce wojskowej (zakładzie pracy) pewnego okresu. Żołnierze zawodowi otrzymują też relatywnie większą pomoc (np. zakwaterowanie i wyżywienie na koszt wojska) niż studenci cywilni. Marszałek Sejmu zauważył, że skierowanie żołnierza na jakąkolwiek formę kształcenia i sfinansowanie go przez wojsko stanowi inwestycję o obiektywnej wartości na rynku pracy. Nawet po zakończeniu służby wojskowej żołnierz ten będzie bowiem osiągał profity ze zdobytego na koszt wojska wykształcenia. W tych okolicznościach Marszałek Sejmu uznał obowiązek zwrotu równowartości świadczeń – w razie nieodśłużenia przez żołnierza zawodowego w służbie publicznej określonego czasu – za uzasadniony również względami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady bezpłatności nauki, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 70 Konstytucji reguluje relacje uczeń – szkoła publiczna oraz student – uczelnia wyższa i nie dotyczy innego rodzaju szkół (niepublicznych, kościelnych) ani innego rodzaju relacji (np. pracownik – pracodawca), zaś „bezpłatność” odnosi się wyłącznie do nauki, gdyż niektóre usługi edukacyjne mogą być odpłatne. Treścią prawa do nauki jest więc nieodpłatne zdobywanie wiedzy (kształcenie) w zorganizowanych formach w szkołach publicznych, natomiast państwo nie gwarantuje pokrycia kosztów innego rodzaju niż koszty przekazania określonej wiedzy. Dlatego wszelkie koszty dodatkowe (np. zakwaterowania, wyżywienia, zakupu materiałów dydaktycznych, dojazdów) mogą obciążać ucznia lub studenta. Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana regulacja normuje zasady pokrywania kosztów akcesoryjnych, poniesionych przez jednostkę wojskową na kształcenie żołnierza. Beneficjentem dokonanej przez byłego żołnierza zawodowego wpłaty nie jest uczelnia, lecz macierzysta jednostka wojskowa. Tym samym art. 54 ust. 1 pragmatyki „nie dotyczy relacji student – uczelnia wyższa, ale pracownik – pracodawca”. W tych okolicznościach kwestionowany przepis dotyczy nie prawa do nauki, o którym mowa w powołanym wzorcu kontroli, ale zasad rozliczania kosztów

poniesionych przez pracodawcę żołnierza zawodowego w związku z jego nauką. Koszty te zostały dokładnie sprecyzowane w rozporządzeniu będącym przedmiotem sprawy. Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis nie reguluje kwestii odpłatności za naukę w rozumieniu konstytucyjnym, ponieważ ani przepisy ustawy, ani rozporządzenia nie przewidywały konieczności wniesienia jakiegokolwiek dodatkowej opłaty, niewynikającej z poniesionych przez macierzystą jednostkę wojskową kosztów utrzymania żołnierza zawodowego.

4. W piśmie z 20 grudnia 2010 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 54 ust. 1 pragmatyki, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2007 r., nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ani z art. 70 ust. 2 Konstytucji, a postępowanie w zakresie badania jego zgodności z art. 2 w związku z art. 7, art. 31 ust. 1 i 2, art. 32 oraz art. 65 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W odniesieniu do § 15–17 rozporządzenia Prokurator Generalny stwierdził, że nie są one niezgodne z art. 84 Konstytucji, a postępowanie w zakresie badania ich zgodności z art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu.

Prokurator Generalny stwierdził, że zarzuty naruszenia art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 2–5 Konstytucji nie zostały w żaden sposób uzasadnione. Zwrócił też uwagę, że ze względu na szczególny charakter skargi, jako środka ochrony wolności i praw, art. 2 w związku z art. 7 oraz art. 32 Konstytucji nie mogą być w sprawie powołane jako wzorce kontroli.

Odnosząc się do kwestii intertemporalnych, Prokurator Generalny podkreślił, że zaskarżony art. 54 ust. 1 pragmatyki nie zawiera regulacji odnoszącej się do następstw zdarzeń zapoczątkowanych pod rządami dawnych przepisów, a reguła intertemporalna, określająca owe następstwa, została zawarta w niezaskarżonym art. 169 pragmatyki.

W odniesieniu do zarzutu ograniczenia kwestionowanym przepisem pragmatyki zasady wolności wyboru zawodu i wyboru miejsca zatrudnienia, Prokurator Generalny uznał, że wskazany wzorzec kontroli nie jest adekwatny. Ani art. 65, ani żaden inny przepis Konstytucji, nie zakazuje żądania – w razie rozwiązaniu stosunku służbowego – świadczeń ekwiwalentnych w stosunku do świadczeń wcześniej uzyskanych przez obywatela, a związanych z jego przygotowaniem do pełnienia określonej służby. Zarazem pragmatyka nie uzależnia skuteczności wypowiedzenia stosunku służbowego żołnierza zawodowego od wcześniejszego zwrotu równowartości kosztów poniesionych na jego utrzymanie i naukę; żołnierz taki może w każdym czasie z własnej inicjatywy wypowiedzieć stosunek służbowy bez podawania przyczyny. Konstytucyjnie gwarantowana swoboda wyboru zawodu i miejsca pracy nie może natomiast oznaczać niemożności dochodzenia przez państwo zwrotu kosztów poniesionych na kształcenie żołnierza, a zatem art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowią adekwatnego wzorca oceny zaskarżonego przepisu ustawy o służbie wojskowej.

W opinii Prokuratora Generalnego, również zarzut naruszenia art. 70 ust. 2 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ kwestionowany przepis nie ustanawia odpłatności za naukę w publicznej szkole wyższej, lecz jedynie nakłada na żołnierza zawodowego, który wypowiedział stosunek służbowy przed upływem ustalonego okresu pełnienia służby, obowiązek zwrotu równowartości kosztów poniesionych przez macierzystą jednostkę wojskową na jego utrzymanie i naukę. Przepis odnosi się zatem do rozliczeń między żołnierzem zawodowym a jednostką, w której pełnił on służbę, a nie do kwestii finansowania nauki w publicznej szkole wyższej, regulowanej art. 70 ust. 2 Konstytucji, który – w tych okolicznościach – również nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 15–17 rozporządzenia z art. 84 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że wskazany przepis nie jest właściwym wzorcem kontroli, ponieważ odnosi się do świadczeń obowiązkowych, w tym również podatków, nakładanych, na zasadzie powszechności i równości, przez władzę publiczną na pokrycie potrzeb publicznych. Tymczasem obowiązek zwrotu równowartości kosztów, poniesionych na utrzymanie i naukę żołnierza zawodowego, jest świadczeniem ekwiwalentnym, należnym w zamian za świadczenia wcześniej udzielone żołnierzowi. Świadczenie to ma równoważyć zakończenie zawodowej służby wojskowej w terminie wcześniejszym niż początkowo zaakceptowany przez samego zainteresowanego, uzasadnione jest poniesieniem przez państwo nakładów na wykształcenie specjalisty danej specjalności użytecznej dla Sił Zbrojnych i dlatego nie ma charakteru świadczenia publicznego. Ponieważ konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych nie może być utożsamiany z obowiązkiem zwrotu równowartości kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę żołnierza w związku z wcześniejszym wypowiedzeniem przezeń stosunku służbowego, wskazany wzorzec kontroli – art. 84 Konstytucji uznać należy za nieadekwatny.

5. W piśmie z 9 kwietnia 2011 r. skarżący odniósł się do stanowiska MON. Stwierdził, że organ ten „uprzedził Trybunał Konstytucyjny w ferowaniu wyroku co do konstytucyjności ustawy”, a jego stanowisko dotyczy pragmatyki, nie zaś rozporządzenia, czyli aktu prawnego wydanego przez MON. Nieznany jest więc pogląd MON na zarzuty naruszenia Konstytucji przepisami wydanego przezeń rozporządzenia.

Zdaniem skarżącego, art. 55 pragmatyki pozwala MON na unormowanie szczegółowego sposobu ustalania równowartości kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę. Tymczasem zaskarżone przepisy rozporządzenia odwołują się nie do kosztów nauki, ale do kosztów „rzeczywiście poniesionych” w związku z nauką żołnierza zawodowego. Wskazane przepisy nie określały więc sposobu precyzyjnego obliczania kosztów poniesionych przez szkołę wyższą w odniesieniu do działalności dydaktycznej. Zaskarżony § 17 rozporządzenia pozwalał wręcz na przyjęcie sumy wynikającej z ewidencji księgowej, przeliczonej w odniesieniu do jednego kandydata na żołnierza zawodowego albo żołnierza zawodowego, co prowadziło do obciążenia obywatela kosztami szacowanymi, a nie rzeczywistymi, z pozostawieniem dowolności ich ustalania organowi wydającemu decyzję. Wskazania zawarte w zaskarżonych przepisach rozporządzenia są nieprecyzyjne, a ustalone zgodnie z nimi koszty poniesione w związku z nauką żołnierza zawodowego zawierają między innymi podatek od nieruchomości, roczną opłatę za zarząd gruntami Skarbu Państwa pozostającymi w zarządzie szkoły wyższej, wartość usług w zakresie remontów i konserwacji pomieszczeń i budynków, czy wartość zużytej amunicji i środków pozorowania i imitowania pola walki. Tym samym regulacje rozporządzenia nie mają więc charakteru jedynie technicznego.

6. W piśmie z 11 kwietnia 2011 r. skarżący odniósł się do stanowiska Marszałka Sejmu. W odniesieniu do dopuszczalności uznania za wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, skarżący wskazał na pozytywne dla siebie, a powołane przez Marszałka Sejmu, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący uznał, że twierdzenie, że art. 54 ust. 1 pragmatyki stanowi, iż każdy żołnierz zawodowy skierowany na kształcenie, w razie nieodsluzenia określonego czasu, musi zwrócić jednostce wojskowej kwotę odpowiadającą kosztom jego utrzymania, za „kontrowersyjne”, „nieprawdziwe” i nieodnoszące się do jego sytuacji. Stwierdził, że nie został skierowany na naukę jako żołnierz zawodowy, lecz „wstąpił na studia”, a żołnierzem zawodowym został po zakończeniu studiów w szkole wojskowej. Gdyby został

relegowany ze studiów, albo ukończył je i nie wstąpił do wojska, o zwrot pieniędzy za jego naukę (a nie kwotę odpowiadającą kosztom jego utrzymania) wystąpiłby rektor – komendant szkoły wyższej, nie zaś jednostka wojskowa.

Skarżący zwrócił uwagę, że „jednostka wojskowa” to struktura organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ani nawet statusu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Dlatego twierdzenie, że istnieje obowiązek zwrotu określonych środków pieniężnych „jednostce wojskowej”, jest nieprawidłowe, bo obowiązek ten powstaje – w określonych okolicznościach – na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez dowódcę właściwej jednostki wojskowej, w której służył absolwent.

Skarżący stwierdził, że argumentacja Marszałka Sejmu nie ma odniesienia do stanu faktycznego i prawnego zaistniałego w sprawie, ponieważ przedstawia on problem jako wynikający z obowiązku zwrotu kosztów odpowiadających kosztom utrzymania w sytuacji, gdy funkcjonariusz służb mundurowych został w toku służby skierowany na naukę. Tymczasem problem dotyczy sytuacji, w której zwrotu kosztów nauki żąda się od absolwenta studiów dziennych, niebędącego w ich trakcie żołnierzem zawodowym, lecz kandydatem na takiego żołnierza. Regulacje prawne zostały przy tym tak skonstruowane, by uzasadnione było żądanie zwrotu kosztów nauki nawet w razie rezygnacji ze studiów w związku z pogorszeniem stanu zdrowia spowodowanym wypadkiem losowym. Skarżący uznał to za niedopuszczalne również wobec rozwiązań przyjętych w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, zgodnie z którymi nie ma obowiązku zwrotu dodatkowego stypendium w razie zakończenia nauki spowodowanego pogorszeniem stanu zdrowia.

Skarżący podkreślił błędność utożsamienia sytuacji, w której żołnierz zawodowy zostaje skierowany na studia do szkoły wojskowej, z sytuacją studenta – kandydata na żołnierza zawodowego. Podniósł, że – w niemniej istotnych służbach i instytucjach – kandydaci na funkcjonariuszy, sędziów czy prokuratorów nie są przymuszani takimi regulacjami do pracy.

7. W piśmie z 10 maja 2011 r. skarżący odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego. Uznał, że niewłaściwie i niezgodnie z ideą skargi konstytucyjnej definiuje on problem w niej podniesiony. Istota sprawy nie jest bowiem związana „przynajmniej w jej warstwie zasadniczej” z zagadnieniem zwrotu kosztów nauki przez żołnierzy zawodowych skierowanych przez organy wojskowe na studia po ich powołaniu do pełnienia zawodowej służby wojskowej. Sprawa dotyczy obowiązku zwrotu kosztów nauki, a faktycznie także innych kosztów (w tym wyliczanych szacunkowo), przez studentów, którzy w efekcie ukończenia nauki i legitymowania się dobrym zdrowiem zostali żołnierzami zawodowymi, a wybrali studia niedotyczące nauk czy specjalności typowo wojskowych.

Skarżący stwierdził, że powoływane są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o możliwości pobierania odpłatności za naukę w publicznych szkołach wyższych, pomijana jest jednak okoliczność, iż oceny w nich zawarte dotyczyły sytuacji, w której podstawową formą studiów na danej uczelni są studia bezpłatne (dienne, czy też stacjonarne). Ma to zaś znaczenie o tyle, że w stanie faktycznym, leżącym u podstaw skargi, ustawodawca dopuścił odpłatność właśnie za studia dzienne na uczelni publicznej.

Skarżący wskazał, że zróżnicowanie praw i obowiązków dwóch kategorii studentów – cywilów i kandydatów na żołnierzy zawodowych – jest dobrze widoczne na Uniwersytecie Medycznym w Łodzi. Za naukę na wydziałach: lekarskim i wojskowo-lekarskim płaci Skarb Państwa, koszty kształcenia są porównywalne, a studenci realizują ten sam program studiów. Jeżeli jednak studenci wydziału wojskowo-lekarskiego nie ukończą studiów ze względu na stan zdrowia, albo nie odslużą określonego czasu w wojsku, będą musieli zwrócić koszty nauki, odmiennie niż studenci wydziału lekarskiego.

II

Na rozprawie 18 października 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska, z tym że przedstawiciel skarżącego częściowo zmodyfikował zakres zaskarżenia.

Przedstawiciel skarżącego cofnął skargę w zakresie badania zgodności przepisów rozporządzenia z art. 84 Konstytucji. Ponadto – formułując wnioski końcowe – zmodyfikował ją, wiążąc jako wzorce kontroli art. 32 Konstytucji z art. 65 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji, a art. 2 Konstytucji z jej art. 70. Stwierdził, że skarżący, pochodzący z niezamożnej rodziny, chciał odbyć studia inżynierskie na renomowanej uczelni, jednak w owym czasie Wojskowa Akademia Techniczna nie kształciła cywilów. Przyznał, że skarżący otrzymywał zakwaterowanie, wyżywienie i umundurowanie, bilety (zwrot kosztów dojazdu) oraz żołd. Zgodził się zarazem, że koszty nauki to np. zakup sprzętu laboratoryjnego, wynagrodzenia nauczycieli akademickich czy pozyskanie pomieszczeń dydaktycznych, i stwierdził, że tych kosztów nie znajduje wśród kosztów ujętych jako „koszty związane z nauką”, o których mowa w rozporządzeniu. Mimo to podtrzymał zarzut naruszenia art. 70 Konstytucji. Następnie wyjaśnił, że skarżący został skierowany do służby nieodpowiadającej jego kwalifikacjom, potwierdził jednak, że wojsko miało prawo skierować go do takiej służby. Naruszenie art. 65 Konstytucji dostrzegł w zobowiązaniu skarżącego – wobec którego zastosowano ekonomiczny przymus – do wykonywania wyłącznie zawodu żołnierza. Przyznał jednak, że trudno uznać, że skarżący padł ofiarą dyskryminacji, bo absolwenci WAT mogli być kierowani do jednostek liniowych, nawet wbrew ich woli i fachowym kwalifikacjom.

Przedstawiciel Sejmu, opierając się na doświadczeniach członka rodziny, oszacował, że obecny koszt studiów w Warszawie – z założeniem skromnego życia – sięga 60 tys. zł w ciągu 5 lat. Zwrócił uwagę, że roczny koszt *sensu stricto* nauki jednego studenta to iloraz kosztów utrzymania uczelni i liczby studentów. Wobec tego koszt kształcenia jednego studenta – płace wykładowców i utrzymania bazy dydaktycznej – oszacował na kilkanaście tysięcy złotych. Podkreślił, że osoba decydująca się zostać żołnierzem zawodowym musi mieć świadomość, że nie jest to zwykły stosunek pracy, w którym można przyjąć albo odrzucić ofertę zajęcia konkretnego stanowiska w konkretnym mieście.

Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej stwierdził, że osoba ubiegająca się o przyjęcie do WAT musiała przejść szczegółowe badania oceniające jej przydatność do służby wojskowej i była zapoznawana z obowiązkami kandydata na żołnierza zawodowego, dlatego też fakt, że osoba, która zdała egzaminy wstępne, stała się takim kandydatem, nie mógł stanowić dla niej zaskoczenia. Zauważył, że cywil studiujący na cywilnej uczelni ponosił koszty swego zakwaterowania, wyżywienia, odzienia czy dojazdów na praktyki, które to świadczenia podchorążym – pełniącym czynną służbę wojskową – otrzymywał od Skarbu Państwa. W tych okolicznościach uznanie zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją oznaczałoby – jego zdaniem – że kandydat na żołnierza zawodowego może bez żadnych zobowiązań ze swej strony być utrzymywany przez 5 lat przez Skarb Państwa. Dobitnie podkreślił, że pełnienia służby wojskowej w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego podczas studiów w WAT nie można w żadnym zakresie traktować w sposób jednakowy i równorzędny z odbywaniem zasadniczej służby wojskowej, ponieważ są to zupełnie różne rodzaje służby czynnej; pierwszy rok służby w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego był możliwy do zaliczenia do zasadniczej służby wojskowej jedynie w określonych sytuacjach. Zaznaczył, że wyznaczenie skarżącego na stanowisko dowódcy plutonu saperów było

wprawdzie niezgodne z jego wykształceniem specjalistycznym, ale po pierwsze było wynikiem przekonania, że każdy oficer powinien zdobyć praktyczne doświadczenie w dowodzeniu pododdziałem, a po wtóre nie oznaczało, iż skarżący w przyszłości nie trafiłby na stanowisko związane z informatyką.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że obowiązek zwrotu kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę żołnierza powstaje dopiero z chwilą jego zwolnienia ze służby, a skuteczność wypowiedzenia stosunku służbowego nie jest uzależniona od wcześniejszego zwrotu równowartości tych kosztów, bo żołnierz może w każdym czasie wypowiedzieć stosunek służbowy bez podawania przyczyny. Rozwiązanie stosunku służbowego następuje tu z inicjatywy samego żołnierza, a powody jego wypowiedzenia nie są przedmiotem reglamentacji i nie podlegają ocenie organów wojskowych. Zaznaczył, że stosunki służby – w przeciwieństwie do stosunków pracy – mają charakter administracyjnoprawny i cechuje je pełna podległość i dyspozycyjność. Zwrócił też uwagę, że absolwenci uczelni wojskowych mieli nieznaną absolwentom uczelni cywilnych gwarancję zatrudnienia, natomiast wojsko w zależności od swoich potrzeb decydowało o dalszej karierze, co nie nosiło znamion dyskryminacji, nawet w wypadku wyznaczenia na stanowisko nie do końca odpowiadające danemu żołnierzowi.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia; zarzuty; częściowe umorzenie postępowania.

1.1. Przedmiot zaskarżenia.

W niniejszej sprawie skarżący zakwestionował:

– art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.; dalej: pragmatyka) – w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym do 31 grudnia 2007 r., oraz

– § 15, § 16 i § 17 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie kierowania i udzielania pomocy żołnierzom zawodowym w związku z pobieraniem przez nich nauki oraz ustalania równowartości kosztów poniesionych w związku z nauką (Dz. U. Nr 135, poz. 1451; dalej: rozporządzenie).

Kwestionowany przepis pragmatyki, w okresie i zakresie istotnym dla rozpoznania niniejszej sprawy, stanowił, że „Żołnierz zawodowy będący absolwentem szkoły wojskowej (...), który wypowiedział stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej (...), w okresie nieprzekraczającym okresu dwa razy dłuższego od czasu trwania studiów (...), licząc od dnia [ich] ukończenia (...) – jest zobowiązany do zwrotu zwaloryzowanej na dzień zwolnienia ze służby równowartości kosztów poniesionych na jego utrzymanie i naukę (...)”. Dalsze jednostki redakcyjne przepisu precyzowały, że zwrot kosztów następować miał w wysokości proporcjonalnej do czasu pozostałej żołnierzowi do odbycia zawodowej służby wojskowej (czyli według zasady: „im dłuższa służba, tym niższa kwota zwrotu”), a Minister Obrony Narodowej (dalej: MON) mógł zwolnić tego żołnierza z obowiązku zwrotu kosztów w całości lub w części, gdy było to uzasadnione potrzebami Sił Zbrojnych oraz z uwagi na zaistnienie wypadku losowego, trudną sytuację rodzinną i materialną żołnierza, a także powołaniem go do innej służby publicznej; w razie niedokonania zwrotu kosztów, należności mogły być dochodzone w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

W uproszczeniu rzecz ujmując, obowiązek zwrotu równowartości kosztów utrzymania i nauki ciążył na żołnierzu zawodowym – absolwencie szkoły wojskowej,

który wypowiedział stosunek służby wojskowej przed upływem okresu równego dwukrotności okresu studiów. Przyjmując, że przeciętne studia trwają pięć lat, oznaczało to, że ich absolwent powinien był pełnić zawodową służbę wojskową przez lat dziesięć (co było precyzyjnie obliczane z dokładnością co do jednego dnia).

Zaskarżone przepisy rozporządzenia precyzowały sposób ustalania równowartości kosztów, jednak MON posłużył się w nich nie terminologią ustawową – pojęciem „równowartości kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę” żołnierza – lecz pojęciem „kosztów rzeczywiście poniesionych w związku z nauką żołnierza zawodowego”, obejmującym przypadające na jednego szkolonego żołnierza koszty między innymi: zakwaterowania (np.: mediów, sprzętu kwaterunkowego, remontów i konserwacji pomieszczeń i budynków), umundurowania (w tym pościeli i usług pralniczych), bezpłatnego wyżywienia (np.: posiłków i sprzętu stołowo-kuchennego), świadczeń związanych z nauką (np.: stypendiów, pomocy naukowych i dydaktycznych) i kosztów dojazdu do miejsca pobierania nauki (§ 15). W kolejnym przepisie – § 16 rozporządzenia – MON posłużył się jeszcze inną terminologią, stwierdzając, że „rzeczywiste koszty poniesione w związku z nauką żołnierza zawodowego” obejmowały zwrot kosztów nauki pobieranych przez organ ją organizujący i zwrot należności z tytułu kosztów krajowej podróży służbowej. Paragraf 17 precyzował po pierwsze: że łączne rzeczywiste poniesione koszty, wynikające z ewidencji księgowej, miały być przeliczane w odniesieniu do jednego żołnierza zawodowego (ust. 1), po wtóre – że koszty zakwaterowania, umundurowania, wyżywienia, nauki i dojazdów miały być liczone jako suma kosztów faktycznie poniesionych w całym okresie studiów (ust. 2), a po trzecie – sam sposób liczenia okresu nauki (ust. 3); ponadto przepis ten nakazywał zamieszczać w aktach personalnych żołnierza – absolwenta dane o równowartości wymienionych kosztów (ust. 4).

1.2. Wzorce kontroli.

Skarżący w *petitum* skargi zarzucił zaskarżonym przepisom odpowiednio:

- art. 54 ust. 1 pragmatyki – niezgodność z art. 2 w związku z art. 7, z art. 65 w związku z art. 31, z art. 32 oraz z art. 70 ust. 2 Konstytucji, a
- § 15, § 16 i § 17 rozporządzenia – niezgodność z art. 2, z art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 oraz z art. 84 Konstytucji.

1.3. Częściowe umorzenie postępowania.

1.3.1. Pełnomocnik skarżącego zmodyfikował w toku rozprawy zakres zaskarżenia, cofając skargę konstytucyjną w zakresie badania zgodności przepisów rozporządzenia z art. 84 Konstytucji. Trzeba zaznaczyć, że każdy skarżący jest w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym *domino causae*. To on decyduje o wystąpieniu ze skargą konstytucyjną i o jej zakresie, co znajduje potwierdzenie między innymi w art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którym „Trybunał (...) jest związany granicami (...) skargi”. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie we wskazanym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

1.3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą – że część ze wskazanych przez skarżącego postanowień Konstytucji nie może stanowić wzorców kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną.

1.3.2.1. W pierwszym rzędzie dotyczy to wzorca kontroli zawartego w art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nadmienia, że pełnomocnik skarżącego wprawdzie powiązał art. 32 Konstytucji z art. 65 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, uczynił to jednak dopiero na etapie formułowania wniosków końcowych podczas rozprawy, nie przedstawiając wcześniej argumentacji w tym zakresie. Tymczasem zarówno z *petitum*

skargi konstytucyjnej, jak i z jej uzasadnienia jasno wynika, że art. 32 Konstytucji był przez skarżącego konsekwentnie postrzegany jako wzorzec kontroli odrębny i niepowiązany z innymi postanowieniami Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – zgodnie z dominującą linią orzecniczą – dopuszczalność powołania tego przepisu jako wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną jest bardzo ograniczona (tak m.in. postanowienia: z 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34, z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 i z 20 lutego 2008 r., sygn. SK 2/05, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 21), ponieważ postanowienie to nie stanowi samoistnego źródła praw podmiotowych mających charakter konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Przyjęto więc w orzecznictwie, że – w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną – postanowienie to może być wskazywane jako wzorzec kontroli tylko w związku z naruszeniem konkretnej wolności bądź prawa konstytucyjnego przysługującego jednostce. Trybunał Konstytucyjny jest świadom istnienia rozbieżności orzecznictwa tym zakresie oraz faktu, że art. 32 Konstytucji bywał – choć rzadko – dopuszczany jako samodzielny wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych skargą konstytucyjną, niemniej jednak – orzekając w niniejszym składzie – nie dostrzega takiej możliwości i przychyli się do stanowiska zajętego przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyżej postanowieniu w sprawie o sygn. SK 10/01.

Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „szeroki katalog konstytucyjnych wolności i praw wymienionych w rozdziale II Konstytucji zasadniczo wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. (...) Oparcie skargi konstytucyjnej na zarzutach naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji zobowiązuje skarżącego do precyzyjnego określenia praw bądź wolności wywodzonych z treści tego przepisu, których naruszenie podnoszone jest w skardze. Chodzi o wskazanie konstytucyjnych praw bądź wolności przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych, w tym znaczeniu, że ich adresatem jest obywatel (bądź inny podmiot prawa), kształtują one jego sytuację prawną, zaś adresat ten ma możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia normy (...). Wymogu tego nie spełnia wskazanie jedynie tych norm prawnych, które przyjmując postać zasad ustroju, adresowane są w pierwszym rzędzie do prawodawcy, wyznaczając sposób wykorzystywania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego”.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dopuszczenie art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli, niczego by w sytuacji skarżącego nie zmieniło. Naruszenia zasady równości upatruje on bowiem w zróżnicowaniu sytuacji prawnej żołnierzy zawodowych w porównaniu z funkcjonariuszami innych służb mundurowych, a nawet – z osobami kształcącymi się w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (dalej: KSAP) i w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP). Jak wielokrotnie wyjaśnił już Trybunał Konstytucyjny, zasada równości zawiera nakaz równego traktowania podmiotów podobnych, albo – odwrotnie rzecz ujmując – zakaz nierównego traktowania podmiotów mających tę samą cechę relewantną. Błędne jest twierdzenie, że cechą relewantną jest przynależność do którejkolwiek ze służb mundurowych, a funkcjonariusze wszystkich muszą być pod każdym względem traktowani jednakowo. Tak nie jest, gdyż ustawodawca ma prawo odmiennie regulować sytuację prawną żołnierza, policjanta, strażnika więziennego, strażaka czy inspektora transportu drogowego, nie mówiąc już o sytuacji słuchacza (aplikanta) czy absolwenta KSAP i KSSiP.

1.3.2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że również art. 92 ust. 1 Konstytucji, powołany w związku z jej art. 7, nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu

inicjowanym skargą konstytucyjną. Przepisy te nie statuuja żadnego prawa ani wolności w rozumieniu art. 79 Konstytucji, są natomiast adresowane do organów państwa.

1.3.2.3. W odniesieniu do zakwestionowania zgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Tym samym przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie jej norm określających wolności lub prawa człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnej podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich konkretnych podmiotowych praw lub wolności konstytucyjnych nie zostały one dochowane (tak np. postanowienia: z 16 lutego 2001 r., sygn. Ts 180/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 141, z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji, ochrony praw nabytych czy niedziałania prawa wstecz, a także zasada legalizmu działania organów władzy publicznej wynikająca z art. 7 Konstytucji, nie mogą być uznane za źródło podmiotowych praw i wolności konstytucyjnych w rozumieniu art. 79 Konstytucji, ponieważ normy te są skierowane do prawodawcy i wskazują wymagany przez ustrojodawcę sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego oraz funkcjonowania organów państwa (tak np. wymienione postanowienie w sprawie Ts 105/00 oraz postanowienia: z 19 grudnia 2001 r., sygn. SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272, z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 i z 7 marca 2005 r., sygn. Ts 47/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 63). Wymienione postanowienia Konstytucji nie kreują praw podmiotowych, lecz formułują zasady i cele polityki państwa adresowane do ustawodawcy. Skoro zaś nie można wywieść z nich prawa podmiotowego jednostki, to nie można też uznać ich za właściwy wzorzec kontroli w postępowaniu ściśle powiązanym z ochroną konstytucyjnych praw i wolności, wszczynanym skargą konstytucyjną.

Jakkolwiek jednak w niniejszej sprawie postanowienia Konstytucji, o których mowa (art. 2 w związku z art. 7), zostały w *petitum* skargi konstytucyjnej powołane jako samoistny wzorzec kontroli przepisu ustawy, to jednak – w świetle jej uzasadnienia i wniosków końcowych sformułowanych podczas rozprawy – art. 2 Konstytucji wyraźnie łączony jest przez skarżącego z art. 70 ust. 2 Konstytucji. Wobec tego, mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne uznaje badanie skargi w zakresie zgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 70 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.3.2.4. W powyższych okolicznościach, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umarza – w związku z niedopuszczalnością wydania wyroku – postępowanie w zakresie badania zgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 7 i art. 32 Konstytucji, a postępowanie w zakresie badania zgodności § 15–17 rozporządzenia – z art. 2 i z art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że badanie złożonej skargi w pozostałym zakresie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego (art. 39 ust. 3 ustawy o TK), ponieważ zmiana zaskarżonego przepisu ustawy nie oznacza, że przestał on – w swym pierwotnym kształcie – wpływać na jego sytuację prawną i faktyczną. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia, że zaskarżony przepis pragmatyki został zmieniony z dniem 1 stycznia 2008 r. (mocą art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 176, poz. 1242). Od tej pory stanowił on (i z niewielkimi zmianami redakcyjnymi stanowi do dziś), że z żołnierzem zawodowym kierowanym na studia lub naukę (również staż, kurs lub specjalizację w kraju lub za

granicą), którego koszt przekracza sześciokrotność najniższego uposażenia zasadniczego żołnierza zawodowego (wynoszącą ówczasie – na podstawie załącznika do rozporządzenia MON z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych, Dz. U. z 2006 r. Nr 59, poz. 423, ze zm. – 13200 zł), zawiera się umowę, określającą między innymi warunki zwrotu kosztów poniesionych na jego utrzymanie i naukę w razie przerwania kształcenia albo zwolnienia ze służby wojskowej, przed upływem określonego w umowie okresu.

2. Stan prawny obowiązujący w chwili podjęcia przez skarżącego studiów w wyższej szkole wojskowej oraz w czasie jego wystąpienia z zawodowej służby wojskowej.

Ze względu na kontekst sprawy, Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne przedstawienie – w zakresie istotnym dla sprawy – regulacji prawnych obowiązujących w momencie rozpoczęcia przez skarżącego studiów (w sierpniu 2000 r.), podjęcia zawodowej służby wojskowej (w czerwcu 2005 r.) i wystąpienia z niej (w listopadzie 2005 r.).

2.1. Stan prawny w momencie rozpoczęcia przez skarżącego studiów (sierpień 2000 r.).

W czasie ubiegania się skarżącego o przyjęcie na studia w Wojskowej Akademii Technicznej (dalej: WAT) i rozpoczynania tych studiów, obowiązywała ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.; dalej: dawna pragmatyka) wraz za aktami wykonawczymi, a także ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 10, poz. 40, ze zm.; dalej: ustawa o szkolnictwie wojskowym).

Dawna pragmatyka stanowiła, że żołnierze zawodowi pełnią czynną służbę wojskową jako służbę stałą albo kontraktową (art. 4 ust. 1 i 2), a jej art. 5 i art. 91 ust. 1 przesądzały, że formą czynnej służby wojskowej jest również służba kandydacka, pełniona przez osoby powołane do niej w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych, kształcone w szkołach wojskowych różnych szczebli (art. 93 ust. 1 dawnej pragmatyki).

Kandydatów na oficerów kształciły wyższe szkoły oficerskie i akademie wojskowe (art. 94 ust. 2 dawnej pragmatyki). Co szczególnie istotne, art. 12 ust. 1 pkt 1 dawnej pragmatyki jednoznacznie przesądzał, że powołany do służby stałej oficer – absolwent szkoły wojskowej – miał obowiązek pełnić zawodową służbę wojskową („służbę obowiązkową”) „przez pierwsze 12 lat” (po ukończeniu studiów).

W myśl art. 91 ust. 2 dawnej pragmatyki oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 listopada 1997 r. w sprawie służby wojskowej kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 143, poz. 962; dalej: rozporządzenie z 1997 r.), jedyną podstawą powołania do służby kandydackiej było dobrowolne zgłoszenie się obywatela polskiego w wieku 17–23 lat, stanu wolnego, zdolnego psychicznie i fizycznie do zawodowej służby wojskowej i odpowiednio wykształconego (w razie ubiegania się o przyjęcie do wyższej szkoły wojskowej – posiadającego świadectwo dojrzałości), który musiał złożyć pisemne zobowiązanie do pełnienia zawodowej służby wojskowej po ukończeniu szkoły. Osoba taka składała stosowne podanie do komendanta szkoły wojskowej (dalej: komendant) za pośrednictwem właściwego wojskowego komendanta uzupełnień (dalej: WKU; § 4 rozporządzenia z 1997 r.) i – po uznaniu jej za zdolną do służby wojskowej przez wojskową komisję lekarską – była poddawana postępowaniu kwalifikacyjnemu (§ 8). Komendant szkoły, na podstawie wyników uzyskanych przez tę osobę (i w ramach limitu przyjęć ustalonego przez MON) wydawał decyzję o jej przyjęciu do szkoły, o czym powiadamiał właściwego WKU (§ 10 rozporządzenia z 1997 r.), który powoływał ją do służby kandydackiej, doręczając kartę powołania (§ 11 tego rozporządzenia). Osoby powołane do służby kandydackiej stawały się żołnierzami w

czynnej służbie wojskowej z dniem stawienia się do tej służby i otrzymywały stopień wojskowy szeregowego (art. 98 ust. 2 dawnej pragmatyki) oraz tytuł podchorążego (art. 92 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 dawnej pragmatyki). Przyjęcie w poczet słuchaczy pierwszego roku wyższej szkoły wojskowej następowało z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania (§ 13 rozporządzenia z 1997 r.).

W myśl art. 97 ust. 1 dawnej pragmatyki, dla słuchaczy wyższej szkoły wojskowej pierwsze dwanaście miesięcy służby kandydackiej było okresem próbnym, w którym mogli się oni zwolnić ze służby bez ograniczeń i jakichkolwiek konsekwencji (po upływie tego okresu zwolnienie się było możliwe tylko „w przypadku zasługującym na szczególne uwzględnienie” i z obowiązkiem zwrotu pewnych kosztów; art. 102 ust. 2 dawnej pragmatyki i § 66 rozporządzenia z 1997 r.).

Kandydaci na żołnierzy zawodowych otrzymywali uposażenie (szerzej o tym w części III, punkcie 4.2 uzasadnienia), zakwaterowanie, wyżywienie, umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie (art. 99 ust. 1 dawnej pragmatyki); przysługiwały im też bezpłatna pomoc lecznicza oraz ulgi w opłatach za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego (art. 99 ust. 2 tejże ustawy).

Kandydat na żołnierza zawodowego, który ukończył wyższą szkołę wojskową, mianowany był na stopień podporucznika (art. 104 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 3 dawnej pragmatyki) i powoływany do służby stałej (art. 10 ust. 1 dawnej pragmatyki). Paragraf 4 pkt 1 i § 6 pkt 1 lit. a obowiązującego ówczesnie 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 1996 r.) precyzowały, że absolwenci wyższych szkół wojskowych powoływani byli do służby stałej przez MON, na wniosek złożony przed przyjęciem do tych szkół, a stosowny rozkaz personalny wykonywał komendant szkoły (§ 7 ust. 1 rozporządzenia z 1996 r.), zawiadamiając o tym WKU, który powołał tego absolwenta do służby kandydackiej (§ 8 rozporządzenia z 1996 r.). Dniem rozpoczęcia pełnienia zawodowej służby wojskowej przez tego absolwenta był dzień mianowania go na właściwy stopień wojskowy (§ 9 rozporządzenia z 1996 r.) i od tego to dnia pełnił on służbę obowiązkową (§ 10 ust. 1 rozporządzenia z 1996 r.) w jednostce organizacyjnej resortu obrony narodowej, po wyznaczeniu na stanowisko służbowe dowódcy plutonu lub równorzędne (art. 20 ust. 1 dawnej pragmatyki i § 43 rozporządzenia z 1996 r.).

Zgodnie z art. 74 ust. 1 i art. 75 ust. 1 pkt 7 dawnej pragmatyki i § 122 rozporządzenia z 1996 r., MON zwalniał żołnierza z zawodowej służby wojskowej wskutek upływu terminu wypowiedzenia przezeń stosunku służbowego, bo – w myśl art. 78 tej ustawy – żołnierz ten mógł w każdym czasie wypowiedzieć stosunek służbowy bez podawania przyczyny. Art. 79 ust. 2 dawnej pragmatyki stanowił jednak, że zwolnienie żołnierza pełniącego służbę obowiązkową (a więc np. oficera – absolwenta szkoły wojskowej przed upływem 12 lat służby) mogło nastąpić dopiero po upływie dwunastomiesięcznego terminu wypowiedzenia i pod warunkami przekazania do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej kwatery stałej oraz zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania, poniesionych w czasie studiów lub nauki (art. 80 ust. 1 dawnej pragmatyki).

Ustawa o szkolnictwie wojskowym – w czasie gdy skarżący podejmował studia w WAT – stanowiła, że „Akademie wojskowe (...) są państwowymi szkołami wyższymi oraz jednocześnie jednostkami wojskowymi” (art. 1 ust. 2) i stanowią część „systemu nauki polskiej i systemu edukacji narodowej” (art. 2 ust. 1). Zarazem jednak ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.) stanowiła, że stosuje się ją „do państwowych szkół wyższych, z wyjątkiem szkół (...) których status określa ustawa o wyższym szkolnictwie wojskowym (...)” (art. 1 ust. 1), a jej przepisy

mogły być stosowane tylko w wypadkach przewidzianych w samej ustawie o szkolnictwie wojskowym (art. 1 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wojskowym; chodziło np. o mienie i finanse uczelni, wiek profesorów, ochronę praw autorskich nauczycieli akademickich, stosunki pracy cywilnych nauczycieli akademickich czy odpowiedzialność dyscyplinarną). W myśl art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o szkolnictwie wojskowym, podstawowym zadaniem akademii wojskowych było między innymi kształcenie kadr dowódczych i specjalistycznych dla jednostek wojskowych. Komendant akademii był zarazem jej rektorem i dowódcą jednostki wojskowej; kierował całokształtem procesów kształcenia, wychowania i badań naukowych oraz służby wojskowej, administracji i gospodarki w szkole (art. 10 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wojskowym). Słuchaczami akademii mogli się stać żołnierze zawodowi oraz „osoby cywilne, których prośby o powołanie do służby wojskowej w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego zostały uwzględnione” (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wojskowym), a – za zgodą MON – również osoby cywilne bez ich powoływania do czynnej służby wojskowej. Kandydaci na żołnierzy zawodowych zobowiązani byli – w razie wydalenia ich ze szkoły lub zwolnienia na własną prośbę po upływie okresu próbnego – do zwrotu kosztów wyżywienia i umundurowania poniesionych przez wojsko (art. 26 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wojskowym). Ustawa ta utraciła moc obowiązującą 1 września 2005 r. (mocą art. 276 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 164, poz. 1365; dalej: prawo o szkolnictwie), a więc już po ukończeniu przez skarżącego studiów w WAT (24 czerwca 2005 r.).

2.2. Stan prawny w momencie podjęcia przez skarżącego zawodowej służby wojskowej i wystąpienia z niej (czerwiec – listopad 2005 r.).

W momencie ukończenia studiów w WAT i wystąpienia z zawodowej służby wojskowej obowiązywała już nowa pragmatyka, czyli ustawa z 11 września 2003 r., o której mowa w części III, punkcie 1.1 uzasadnienia, z wprowadzonymi do tego czasu zmianami. Ustawa ta, z kolejnymi zmianami, obowiązuje do dzisiaj (obecnie Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, ze zm.).

Pragmatyka ta stanowiła, że żołnierze zawodowi pełnią czynną służbę wojskową (art. 3 ust. 1) na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej albo kontraktu na pełnienie służby terminowej (art. 6 ust. 1 pkt 1), a kandydaci na żołnierzy zawodowych – kształceni w szkołach wojskowych (art. 126 ust. 1) – na podstawie „kontraktu na pełnienie służby kandydackiej” (art. 124 ust. 2 i 4). Kandydatów na oficerów kształciły akademie wojskowe i wyższe szkoły oficerskie (art. 127 pkt 1 pragmatyki). W ustawie nie było przepisów o „służbie obowiązkowej” (analogicznych do art. 12 ust. 1 pkt 1 dawnej pragmatyki).

W myśl art. 124 ust. 2 i 6 pragmatyki oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie służby wojskowej kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 66, poz. 614; dalej: rozporządzenie z 2004 r.), jedyną podstawą powołania do służby kandydackiej było dobrowolne zgłoszenie się obywatela polskiego, w wieku co najmniej 18 lat, niekaranego, zdolnego psychicznie i fizycznie do zawodowej służby wojskowej i odpowiednio wykształconego (posiadającego świadectwo dojrzałości), który musiał złożyć pisemne zobowiązanie do pełnienia zawodowej służby wojskowej po ukończeniu szkoły. Osoba taka składała stosowne podanie bezpośrednio do komendanta (§ 4 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r.), który informował o tym właściwego WKU (§ 5 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r.). Po uznaniu takiej osoby za zdolną do służby wojskowej przez wojskową komisję lekarską (i zasięgnięciu opinii psychologicznej; § 5 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r.) – była ona poddawana egzaminowi wstępnemu (art. 126 ust. 2 pragmatyki i § 6 tegoż rozporządzenia). Na podstawie decyzji komisji rekrutacyjnej o przyjęciu do szkoły wojskowej (§ 9 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r.), komendant szkoły

występował do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego o powołanie tej osoby do służby kandydackiej; stosowny rozkaz Szefa Sztabu stanowił podstawę wydania karty powołania przez WKU oraz podpisania kontraktu przez komendanta (§ 11 i § 12 tegoż rozporządzenia). W myśl art. 125 i art. 129 ust. 2 pragmatyki, osoby powołane stawały się żołnierzami w czynnej służbie wojskowej z dniem stawienia się do służby, po podpisaniu stosownego kontraktu (którego wzór zawierał załącznik nr 2 do rozporządzenia z 2004 r.) i otrzymywały stopień szeregowego oraz tytuł podchorążego.

Kandydaci na żołnierzy zawodowych otrzymywali uposażenie (zasadnicze wraz z dodatkami), umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie oraz – w określonych wypadkach – wyżywienie (art. 130 i art. 131 pragmatyki).

Zgodnie z art. 10 pkt 1 lit. a i art. 13 pragmatyki oraz § 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 marca 2004 r. w sprawie powoływania do zawodowej służby wojskowej (Dz. U. Nr 43, poz. 398), absolwent wyższej szkoły wojskowej mianowany na stopień podporucznika powoływany był do zawodowej służby wojskowej – na podstawie zobowiązania do jej pełnienia zamieszczonego w kontrakcie na pełnienie służby kandydackiej – i rozpoczynał jej pełnienie z dniem stawienia się we właściwej jednostce wojskowej (§ 7 tegoż rozporządzenia). Zawierany był z nim kontrakt na pełnienie służby terminowej, a jeśli ukończył on szkołę z wynikiem dobrym albo bardzo dobrym – mógł być z nim zawarty kontrakt na pełnienie służby stałej (art. 13 ust. 2 pragmatyki).

W myśl art. 114 ust. 1, 5 i 6 pragmatyki, żołnierz zawodowy mógł w każdym czasie wypowiedzieć stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej bez podawania przyczyny i jakichkolwiek obostrzeń, a jego zwolnienie z tej służby następowało po upływie sześciu miesięcy od dnia złożenia wypowiedzenia, z możliwością skrócenia tego terminu.

Prawo o szkolnictwie weszło w życie 1 września 2005 r., a więc w czasie, gdy skarżący ukończył już studia w WAT i stał się żołnierzem zawodowym. Dopiero od tego dnia akademie wojskowe stały się uczelniami wojskowymi – publicznymi uczelniami akademickimi (art. 252 ust. 3). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 24 tej ustawy uczelnie wojskowe stały się uczelniami publicznymi nadzorowanymi przez MON, a w myśl art. 5 ust. 1 – były jednocześnie jednostkami wojskowymi.

3. Analiza zarzutów skargi.

3.1. Zakres dopuszczalnej kontroli przepisów zaskarżonych skargą konstytucyjną i treść wzorców kontroli.

3.1.1. Zakres dopuszczalnej kontroli zaskarżonych przepisów.

Wobec częściowego umorzenia postępowania i twierdzeń zawartych w części III, punkcie 1.3 uzasadnienia, zakres dopuszczalnej kontroli w niniejszej sprawie obejmuje niezgodność art. 54 ust. 1 pragmatyki po pierwsze z art. 70 ust. 2 w związku z art. 2, a po wtóre – z art. 65 w związku z art. 31 Konstytucji.

3.1.2. Treść wzorców kontroli.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbędne przedstawianie wzorca kontroli zawartego w art. 2 Konstytucji (zasady demokratycznego państwa prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa), jako wielokrotnie definiowanego w literaturze i orzecznictwie i z tego względu znanego uczestnikom postępowania.

W odniesieniu do rzadziej powoływanego art. 70 ust. 2 Konstytucji, przypomina, że stanowi on, iż „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna”. Jak zarazem można wnioskować z treści skargi – dalsza część wzorca kontroli (dopuszczającego ustawowe ustanowienie odpłatności za niektóre usługi edukacyjne) nie ma dla skarżącego znaczenia. Jak wskazywał już Trybunał Konstytucyjny, wspomniane postanowienie Konstytucji między innymi statuuje zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z czym nie wiąże

jednak możliwości kierowania roszczeń o ich wyegzekwowanie przez jednostkę; ustanawia on też gwarancję instytucjonalną podmiotowego prawa do nauki (tak wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Przepis przesądza, że system polskiego szkolnictwa powinien być trójsektorowy i składać się ze szkolnictwa publicznego oraz prywatnego, a nauka w szkołach publicznych szczebla podstawowego i średniego musi być bezpłatna (tak wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2000 r., sygn. akt I PKN 652/99, OSNP nr 23/2001, poz. 688). Zarazem ust. 2 przepisu nie pozostawia wątpliwości, że „niektóre usługi edukacyjne” mogą być odpłatne (art. 98 ust. 1 pkt 3 prawa o szkolnictwie stwierdza np., że „Przychodami uczelni publicznej są w szczególności (...) odpłatności za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich, prowadzonych w formach niestacjonarnych (...)).

W powołanym, zarówno w skardze konstytucyjnej, jak i w pismach uczestników postępowania, wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258), Trybunał Konstytucyjny obszernie przeanalizował zagadnienie odpłatności za naukę w publicznych szkołach wyższych. Podkreślił, że odpłatność za usługi edukacyjne ma charakter wyjątkowy, co przejawia się w tym, że: „(...) bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (...) wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że publiczna szkoła wyższa nie może przekształcać się w zakresie związanym z dydaktyką „w instytucję komercyjną”, zauważył jednak, iż gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona, bo prowadziłoby to do błędnego wniosku, że Konstytucja stwarza „(...) swoiste przyrzeczenie ustrojodawcy zapewnienia możliwości bezpłatnej nauki każdej osobie, która spełnia formalne warunki do studiowania w szkole wyższej (dysponuje świadectwem maturalnym i wyraża zamiar podjęcia studiów)”. Zasada bezpłatności nauki w publicznej szkole wyższej nie może być interpretowana jako zamykająca definitywnie możliwość prowadzenia studiów w trybie odpłatnym, „(...) określa bowiem tryb podstawowy studiów w szkole wyższej, proporcje studiujących z uwzględnieniem tych obowiązków szkoły wyższej, które są determinowane wielkością środków publicznych”. Publiczne szkoły wyższe mają obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszelkie formy studiów, zarówno za pośrednictwem podstawowych studiów nieodpłatnych, jak poprzez inne rodzaje studiów. Studia odpłatne w państwowych szkołach wyższych są więc również wyrazem realizacji przez te szkoły obowiązku władzy publicznej zapewnienia dostępu do wykształcenia wyższego.

Skarżący wskazał również jako wzorzec kontroli cały art. 65 Konstytucji, uzasadnił jednak swe zarzuty tylko w aspekcie ustępu 1 tego przepisu. Całokształt sprawy wskazuje też, że pozostałe jednostki redakcyjne tego postanowienia Konstytucji nie odnoszą się do stanu prawnego regulującego sytuację skarżącego, co przesądza o ich uznaniu za nieadekwatne w niniejszej sprawie.

Artykuł 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”, a wyjątki w tej mierze określa ustawa. Natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji (a argumentacja skarżącego wskazuje, że tylko ten ustęp jest wskazany w związku z art. 65 Konstytucji) statuuje zasadę proporcjonalności, dopuszczając ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych

wolności i praw, o ile są ustanawiane ustawą, nie naruszają ich istoty i są konieczne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na wymienione w przepisie dobra (np. bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, ochrona praw innych osób). „Wolność”, o której mowa w przepisie, oznacza możliwość zgodnego z wyborami życiowymi kształtowania przez jednostkę jej zachowań, a jej elementami są między innymi swoboda wyboru zawodu, miejsca pracy, a często także sposobu jej wykonywania. Do istoty wolności wyboru miejsca pracy należy więc między innymi swoboda wyboru pracodawcy (podmiotu zatrudniającego). Jak wskazywał już w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, zasada wolności pracy wyrażona w art. 65 Konstytucji obejmuje: „trzy rodzaje praw pozostających w funkcjonalnym związku: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy [i] prawo do ochrony przed pracą przymusową”, zaś: „pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu, czy zatrudnienia, nie przymuszając ich jednocześnie do robienia czegoś innego” (wyrok z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71).

Z kolei w wyroku z 24 stycznia 2001 r. (sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1,2001, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Konstytucyjna wolność pracy łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy”. Zauważył również, że ingerencja w sferę tej wolności jednostki jest dopuszczalna, a granice tej ingerencji są szersze, niż wynikałoby to z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50).

3.2. Ocena zarzutu niezgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 70 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

3.2.1. Kwestie ogólne.

W świetle uzasadnienia skargi, zasadniczym zarzutem skarżącego stawianym art. 54 ust. 1 pragmatyki jest naruszenie prawa do bezpłatnej nauki w szkole publicznej związane z naruszeniem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), ze względu na wprowadzenie, bez przepisów przejściowych (zapobiegających stosowaniu do postępowań związanych ze stanem faktycznym zaistniałym przed wejściem w życie pragmatyki, wszczętych po 30 czerwca 2004 r., przepisów obowiązujących w chwili orzekania), regulacji pogarszającej – zdaniem skarżącego – sytuację obywatela.

3.2.2. Ocena zarzutu niezgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Analizę zarzutów skargi wobec art. 54 ust. 1 pragmatyki należy rozpocząć od oceny jego zgodności z zasadą bezpłatności nauki w szkole publicznej, wyrażoną w art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Art. 54 ust. 1 pragmatyki w brzmieniu pierwotnym zobowiązywał absolwenta akademii wojskowej, który nie „odsłużył” założonego ustawą okresu, do zwrotu zwaloryzowanej równowartości kosztów poniesionych między innymi na jego „naukę”. Zarazem upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, zawarte w art. 55 pragmatyki, nakazywało MON określenie między innymi szczegółowego sposobu ustalania równowartości kosztów, o których mowa w art. 54 ust. 1, oraz warunków i trybu ich zwrotu (ust. 1 pkt 3), a wytyczną w tym względzie była konieczność wyspecyfikowania kosztów podlegających zwrotowi (w tym zakwaterowania, wyżywienia, umundurowania i nauki oraz dojazdu do miejsca jej pobierania), w taki sposób, by „stanowiły one

rzeczywiste koszty poniesione na kształcenie żołnierza zawodowego na dzień ukończenia studiów (...)” (ust. 2 pkt 3).

Sformułowania te wzbudziły zastrzeżenia skarżącego, który najwyraźniej uznał, że ustawodawca dopuścił „przerzucenie” na niektórych obywateli (kształcących się w akademiach wojskowych, w przeciwieństwie do studentów uczelni cywilnych) części kosztów ich nauki *sensu stricto*, a więc np. wynagrodzeń kadry naukowo-dydaktycznej czy utrzymania bazy dydaktycznej (np. wynajmu sal wykładowych, wyposażenia laboratoriów).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ten zarzut skarżącego oparty jest na nieporozumieniu, wynikającym z dosłownego odczytania treści pojedynczego przepisu ustawy, niepopartego ani analizą kontekstu normatywnego (innych przepisów tej ustawy oraz przepisów rozporządzenia), ani też analizą praktyki organów wojskowych w jego własnej sprawie. Wskazać należy, że – zgodnie z art. 54 ust. 1 i art. 55 pragmatyki – specyfikacja kosztów podlegających zwrotowi i sposób ich ustalania wynikały z rozporządzenia, a tym samym konieczne jest ustalenie, czy – na podstawie tego aktu wykonawczego – rzeczywiście możliwe było obciążenie skarżącego (i innych osób pozostających w analogicznej sytuacji) kosztami nauki *sensu stricto*.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w rozporządzeniu takich przepisów dopatrzeć się nie sposób. Specyfikowało ono rozmaite koszty, ewidentne jest jednak, że w zestawieniu nie występowały koszty nauki (nauczania) *sensu stricto*. Podkreślić zarazem trzeba, że pozycja „świadczenia związane z nauką” obejmowała – zgodnie z § 15 pkt 4 rozporządzenia – tylko i wyłącznie wypłacone stypendia, wartość zużytej amunicji, materiałów wybuchowych i środków pozorowania i imitowania pola walki oraz wartość materiałów kancelaryjnych i wydanych do zużycia pomocy naukowych i dydaktycznych.

Jedynym przepisem rozporządzenia stanowiącym o „kosztach nauki” *sensu stricto* – niemającym zastosowania do sytuacji skarżącego – był § 3 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym żołnierzowi zawodowemu pobierającemu naukę mogła być udzielona pomoc finansowa między innymi w formie zwrotu kosztów nauki pobieranych przez organ ją organizujący, a zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia – rzeczywiste koszty poniesione w związku z nauką żołnierza zawodowego obejmowały „zwrot kosztów nauki pobieranych przez organ organizujący naukę”. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta dotyczyła sytuacji, w której żołnierz pobierał naukę, za którą zapłacił „z własnej kieszeni”, np. w ramach płatnych studiów wieczorowych, studiów podyplomowych czy różnorodnych kursów. W takim stanie rzeczy Siły Zbrojne mogły (choć nie musiały) udzielić mu pomocy w postaci zwrotu poniesionych przezeń kosztów. Innymi słowy, żołnierz, który opłacił czesne (albo opłatę za jakiś kurs), mógł otrzymać od Sił Zbrojnych zwrot tych kosztów. W razie niespełnienia ustawowego wymogu „odsłużenia” stosownego okresu, żołnierz ów był więc zobowiązany do zwrotu Siłom Zbrojnym kwoty otrzymanej od nich pomocy. Rozwiązanie to nie znalazło zastosowania w sprawie skarżącego.

Dokonując analizy kontekstu normatywnego, Trybunał Konstytucyjny uznał też za konieczne sięgnięcie do art. 135 ust. 1 pragmatyki (uchylonego 1 stycznia 2008 r.), mimo że odnosił się on do sytuacji odmiennej niż sytuacja skarżącego. Przepis ten dotyczył zwolnienia kandydata na żołnierza zawodowego ze służby kandydackiej w trakcie nauki (na wniosek kandydata, albo np. w razie nabycia obywatelstwa innego państwa, degradacji, prawomocnego skazania na karę pozbawienia wolności) i przesądzał, że żołnierz taki był zobowiązany „do zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, umundurowania i wyżywienia oraz innych nieodpłatnych świadczeń pieniężnych i rzeczowych otrzymanych w związku z nauką”. Wydane na podstawie art. 137 pragmatyki rozporządzenie z 2004 r., przesądzało w § 38 ust. 1, że „Kandydat zwolniony ze służby kandydackiej (...) zobowiązany jest do zwrotu równowartości kosztów nauki, o których

mowa w art. 135 ust. 1 ustawy, w zakresie: zakwaterowania, umundurowania, wyżywienia oraz innych nieodpłatnych świadczeń pieniężnych i rzeczowych otrzymanych w związku z nauką”. Ustęp 2 tego przepisu odsyłał do załącznika nr 3 do tegoż rozporządzenia, zawierającego szczegółową specyfikację „równowartości kosztów nauki kandydata na żołnierza zawodowego”, bardzo zbliżoną do wynikającej z § 15 zaskarżonego rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że omówione wyżej przepisy pragmatyki i rozporządzenia oparte są na jednolitej koncepcji prawodawcy, który nie dopuścił sytuacji, w której student akademii wojskowej (kandydat na żołnierza zawodowego), albo absolwent akademii wojskowej (żołnierz zawodowy), zostałby w razie zwolnienia ze służby (czy to kandydackiej – w trakcie studiów, czy to zawodowej – już po ich ukończeniu) obciążony kosztami nauki *sensu stricto*.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wola ustawodawcy została właściwie wypełniona przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia, a organy wojskowe należycie stosowały uchwalone przepisy, o czym świadczy sposób ich działania, również w sprawie skarżącego. Trybunałowi Konstytucyjnemu wiadomo mianowicie, że sporządzane przez WAT w roku 2005 (gdy skarżący ukończył studia) zestawienia równowartości podlegających zwrotowi kosztów poniesionych na utrzymanie i naukę żołnierzy zawodowych składały się z pięciu pozycji, takich jak: zakwaterowanie, umundurowanie, wyżywienie, świadczenia związane z nauką i dojazd do miejsca pobierania nauki. Nie figurowała w nich żadna pozycja, pod którą mogłyby się ukrywać np. wynagrodzenia kadry naukowej uczelni czy inne koszty dające się zakwalifikować jako koszty „nauki” w szkole publicznej *sensu stricto*. Jak wyżej stwierdzono, w szczególności pod pozycją „świadczenia związane z nauką” koszty takie się nie ukrywały. Ubocznie warto dodać, że wartość owych świadczeń związanych z nauką – według wiedzy Trybunału Konstytucyjnego – nie przekraczała z reguły 4% łącznych kosztów podlegających zwrotowi, gdy tymczasem – dla porównania – koszty zakwaterowania przekraczały 12% łącznych kosztów podlegających zwrotowi, umundurowania – przekraczały 30% tych kosztów, a wyżywienia – przekraczały 50% owych kosztów.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kandydaci na żołnierzy zawodowych kształceni w akademiach wojskowych, w przeciwieństwie do studentów cywilnych szkół wyższych, nie tylko mieli zapewnione pełne utrzymanie (zakwaterowanie, wyżywienie i umundurowanie), ale również pobierali uposażenie, tradycyjnie zwane żołdem. Jego wysokość początkowo zależna była od roku nauki i stopnia wojskowego (przykładowo: szeregowy na pierwszym roku studiów otrzymywał w końcu 2000 r. 129 zł miesięcznie – § 4 rozporządzenia MON z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie uposażenia zasadniczego żołnierzy niezawodowych, Dz. U. Nr 20, poz. 248, a starszy kapral na trzecim roku studiów otrzymywał w końcu 2002 r. 285 zł miesięcznie – § 4 ust. 1 rozporządzenia MON z dnia 3 września 2001 r. w sprawie uposażenia zasadniczego żołnierzy niezawodowych, Dz. U. Nr 101, poz. 1102, ze zm.), a w późniejszym okresie – już tylko od roku nauki (przykładowo: podchorąży na piątym roku studiów otrzymywał w końcu 2004 r. 560 zł miesięcznie – § 1 rozporządzenia MON z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy pełniących służbę kandydacką, Dz. U. Nr 70, poz. 640). Wobec powyższego trudno nie dostrzec, że każdy kandydat na żołnierza zawodowego studiujący w akademii wojskowej w latach 2000 – 2005 (a więc również skarżący) otrzymał żołd w łącznej wysokości kilkunastu tysięcy złotych, która to kwota nie podlega zwrotowi na podstawie zaskarżonych przepisów, mimo że również stanowiła dla państwa istotny (porównywalny z kosztem umundurowania) koszt pozyskania na potrzeby Sił Zbrojnych wysoko kwalifikowanego specjalisty.

Ze względu na twierdzenia skarżącego, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zgodnie z art. 5 i art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. Nr 63, poz. 266, ze zm.), jej absolwent, który nie podjął pracy w administracji (albo zrezygnował z niej przed upływem 5 lat), zobowiązany jest do zwrotu stypendium oraz „innych kosztów kształcenia”, przez które rozumiane były koszty poniesione „przez Szkołę na działalność dydaktyczną i na bieżące funkcjonowanie Szkoły” (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie stypendiów i innych kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. Nr 90, poz. 1004, ze zm., utraciło moc).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że podjęcie studiów przygotowujących obywatela do pełnienia zawodowej służby wojskowej wymagało – w czasie gdy czynił to skarżący – starań i podpisania określonych zobowiązań. Późniejsza zmiana – już w trakcie pełnienia zawodowej służby wojskowej – zamiaru co do wykonywania zawodu żołnierza, nie stanowi dostatecznego uzasadnienia zwolnienia go od zwrotu równowartości poniesionych przez państwo kosztów wykształcenia w specjalności przydatnej Siłom Zbrojnym, choć zarazem atrakcyjnej na cywilnym rynku pracy. Ani przepisy pragmatyki, ani rozporządzenia nie przewidują, by żołnierz, który przedwcześnie (w stosunku do przepisów ustawy i własnych zobowiązań tym zakresie) wystąpił ze służby wojskowej, musiał ponosić jakiegokolwiek koszty inne niż faktycznie poniesione w związku z jego utrzymaniem i nauką (zostało wyżej wyjaśnione, jakie to koszty), a zatem nie sposób uznać, że zaskarżony przepis ustanawia odpłatność za naukę w rozumieniu konstytucyjnym.

W powyższym kontekście należy również przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 1999 r., w sprawie o sygn. SK 11/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 22), zgodnie z którym „(...) 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 (...) 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”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza przy tym, że fakt, iż skarżący nie został skierowany na studia jako żołnierz zawodowy, lecz starał się o przyjęcie na nie jako cywil i podjął je, zostając dopiero wtedy „kandydatem” na takiego żołnierza (którym z kolei stał się dopiero po zakończeniu studiów), nie ma – wobec treści art. 54 ust. 1 *in principio* – znaczenia dla werdyktu. Należy zauważyć, że nawet skierowanie żołnierza zawodowego na naukę nie odbywa się bez jego zgody. Sam skarżący, podejmując starania o przyjęcie do WAT, nie tylko wyraził zgodę, ale też – znając kontekst normatywny swej życiowej decyzji – podjął aktywne starania zmierzające do zdobycia dobrego wykształcenia i zawodu żołnierza. Bez znaczenia pozostają tu wszelkie hipotetyczne, ale realnie niezaistniałe sytuacje, przytoczone w pismach procesowych.

Ponadto – w świetle przedstawianej przez skarżącego argumentacji – Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że osoby pełniące służbę kandydacką w czasie studiów w akademii wojskowej w żadnym razie nie pełniły zasadniczej służby wojskowej (dalej: ZSW) i bezpodstawne jest tworzenie jakiegokolwiek analogii w tym zakresie oraz wyciąganie wniosków, które mogłyby rzutować na sytuację skarżącego. Niczego w tym względzie nie zmienia to, że – jedynie w pewnych ściśle określonych okolicznościach – czas pełnienia służby kandydackiej mógł zostać tak potraktowany i niejako „zaliczony” do

czasu trwania ZSW. Miało to jednak miejsce wyłącznie w razie zwolnienia albo wydalenia kandydata ze służby kandydackiej (np. z powodu braku postępów w nauce, zaniedbywania obowiązków lub wymierzenia najwyższej kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby wojskowej), powodującego skierowanie go do odbycia pozostałego okresu zasadniczej służby wojskowej (były kandydat na żołnierza zawodowego był wówczas kierowany do odbycia ZSW nie w pełnym – ówczesnie rocznym – wymiarze, ale w krótszym okresie „uzupełniającym” – § 69 rozporządzenia z 1997 r.). Z kolei w razie zwolnienia kandydata na żołnierza zawodowego na jego wniosek złożony w okresie próbnym (w ciągu pierwszych 12 miesięcy nauki, czyli w czasie równym ówczesnemu okresowi trwania ZSW; art. 97 dawnej pragmatyki i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16, ze zm.), okres służby kandydackiej zaliczałby się do czasu trwania ZSW, ale nie było to równoznaczne z wcieleniem do niej (art. 102 ust. 3 dawnej pragmatyki); tylko w takiej sytuacji rozliczenie kosztów wyżywienia, umundurowania i zakwaterowania stanowiłoby różnicę pomiędzy kosztami rzeczywistymi a kosztami wyżywienia, umundurowania i zakwaterowania żołnierza ZSW (§ 66 rozporządzenia z 1997 r.).

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że błędem jest stosowanie, zarówno w skardze konstytucyjnej jak i w pozostałych pismach procesowych skarżącego, w odniesieniu do całego okresu studiów skarżącego w WAT, terminologii odnoszącej się do studiów na uczelniach cywilnych, w tym np. pojęcia „studiów dziennych”. Należy mieć tu na uwadze ustalenia dokonane w części III, punkcie 2.1 *in fine* i punkcie 2.2 *in fine* uzasadnienia oraz postanowienia statutu WAT – załącznika do zarządzenia Ministra Obrony Narodowej nr 30/MON z dnia 31 sierpnia 1995 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Akademii Technicznej imienia Jarosława Dąbrowskiego (Dz. Rozk. MON, poz. 121). Akt ten utracił moc obowiązującą dopiero 7 czerwca 2003 r. (a więc pod jego rządami skarżący odbył trzy z pięciu lat studiów) i nie operował pojęciem „studiów dziennych”. Wprawdzie studia w WAT były ówczesnie jednolitymi magisterskimi studiami stacjonarnymi, jednak ze względu na charakter uczelni, połączenie kształcenia fachowego (w wypadku skarżącego – informatycznego) ze szkoleniem ogólnowojskowym oraz porządek tzw. służb, nie można tych studiów utożsamiać ze studiami dziennymi, prowadzonymi przez uczelnie cywilne i na tej podstawie tworzyć dalej idących analogii.

3.2.3. Ocena zarzutu niezgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 70 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Wobec zarzutu pogorszenia sytuacji skarżącego z powodu wejścia w życie pragmatyki, powodującego wprowadzenie opłat za naukę w szkole publicznej (co naruszać miałyby art. 70 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że po pierwsze – jak wyżej wykazano – ustawodawca nie wprowadził w istocie opłat za naukę *sensu stricto*, a więc nie pogorszył w tym zakresie sytuacji skarżącego, a po wtóre – dokonana przez ustawodawcę zmiana uregulowań, która dokonała się pomiędzy przyjęciem skarżącego na studia w akademii wojskowej a jego wystąpieniem z zawodowej służby wojskowej, była z punktu widzenia żołnierzy zawodowych – absolwentów szkół wojskowych zmianą pod innymi względami korzystną. Otóż w czasie gdy skarżący ubiegał się o przyjęcie do WAT, żołnierz zawodowy mógł wprawdzie w każdym czasie wypowiedzieć stosunek służbowy bez podawania przyczyny (powody wypowiedzenia nie były ograniczone i nie podlegały ocenie organów wojskowych – art. 78 dawnej pragmatyki), ale jego zwolnienie – w czasie pełnienia służby obowiązkowej (czyli np. oficera przed upływem 12 lat służby od ukończenia szkoły wojskowej) – mogło nastąpić dopiero po upływie 12-miesięcznego okresu wypowiedzenia i tylko pod warunkiem dokonania zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania, poniesionych w czasie studiów (art. 79 ust. 2 dawnej pragmatyki). Innymi słowy

warunkiem wystąpienia ze służby wojskowej było wówczas wywiązanie się ze zobowiązań finansowych wobec Sił Zbrojnych, a dopóki to nie nastąpiło, żołnierz zawodowy pozostawał w czynnej służbie. Tymczasem gdy skarżący występował z zawodowej służby wojskowej, nie dość, że skrócony był już okres obowiązkowego „odślużenia” studiów w akademii wojskowej (z dwunastu lat, do „dwukrotności czasu trwania studiów”, czyli w praktyce do lat dziesięciu i to liczonych z dokładnością co do dnia), to jeszcze nieuiszczenie opłat nie stanowiło warunku zawieszającego wystąpienie z zawodowej służby wojskowej.

W wyżej przedstawionych okolicznościach, Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżony art. 54 ust. 1 pragmatyki za zgodny z art. 70 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.3. Ocena zarzutu niezgodności art. 54 ust. 1 pragmatyki z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oceniając stawiany przez skarżącego art. 54 ust. 1 pragmatyki zarzut naruszenia art. 65 Konstytucji – w zakresie sprecyzowanym w części III, punkcie 3.1.2 uzasadnienia – Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest on całkowicie bezzasadny, a skarżący postrzega zaskarżony przepis z błędnej perspektywy. Twierdzi on bowiem, że nakazuje on „odbycie służby wojskowej w okresie dwukrotnie dłuższym niż czas pobierania nauki, a karą za złamanie tego nakazu jest wymierzenie opłaty administracyjnej w znacznej kwocie”. Należy kategorycznie stwierdzić, że opłata – o której mowa w art. 54 ust. 1 pragmatyki – obciążająca absolwenta szkoły wojskowej, który nie podjął zawodowej służby wojskowej albo zrezygnował z jej pełnienia przed upływem określonego czasu, nie jest w żadnej mierze „karą administracyjną”, lecz stanowi zwrot kosztów poniesionych na utrzymanie żołnierza; jak wykazano w części III, punkcie 3.2.2 uzasadnienia w kwocie dochodzonego od skarżącego zwrotu nie mieszczą się żadne koszty, które mogłyby być uznane za koszty nauki *sensu stricto*.

Zaskarżony przepis nakłada na żołnierza zawodowego – absolwenta szkoły wojskowej – obowiązek zwrotu równowartości kosztów poniesionych na jego utrzymanie (jak wyżej wykazano, nie chodzi tu o koszty nauki *sensu stricto*), o ile nie odśłuży on określonego czasu. Obowiązek ten powstaje tylko w ściśle określonych okolicznościach, między innymi wtedy, gdy żołnierz sam przedwcześnie (w stosunku do regulacji ustawowej i podjętych w związku z nią własnych zobowiązań) wypowiedział stosunek służby wojskowej. Ponownie należy podkreślić, że na gruncie obowiązującej pragmatyki – inaczej niż w dawnej pragmatyce – dokonanie zwrotu kosztów nie jest warunkiem zwolnienia ze służby.

Zawodowa służba wojskowa – oprócz zaszczytnego wymiaru służby Ojczyźnie – ma również wymiar bardziej prozaiczny (co nie znaczy – nieistotny). Jest ona bowiem formą wykonywania codziennej służby (swoistej pracy zarobkowej) na rzecz określonego podmiotu zatrudniającego, którym są Siły Zbrojne, a szerzej rzecz ujmując – państwo. Każdy może podejmować starania o przyjęcie do tej służby, w razie jej podjęcia powinien ją pełnić w sposób określony w art. 3 ust. 2 pragmatyki; może też z niej wystąpić.

Kwestionowana regulacja nie narusza wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie wyklucza ona ani możliwości wyboru zawodu, ani wolności jego wykonywania, ani też wolności wyboru miejsca pracy. Każdy obywatel może swobodnie – stosownie do kondycji fizycznej i psychicznej, zainteresowań i przyrodzonych uzdolnień – wybrać dowolny zawód, w tym zawód żołnierza i zdobyć konieczne do jego wykonywania wykształcenie. Skarżący skorzystał z tego prawa. Z kolei każdy żołnierz może w dowolnym momencie zrezygnować z zawodowej służby wojskowej i swoje kwalifikacje zawodowe, w tym zdobyte w trakcie służby wojskowej, wykorzystać inaczej, na przykład

podejmując pracę u cywilnego pracodawcy. Z tego prawa skarżący również skorzystał. Jako obywatel legitymujący się średnim wykształceniem i świadectwem dojrzałości, skarżący dobrowolnie ubiegał się o przyjęcie do akademii wojskowej, z sukcesem przeszedł postępowanie kwalifikacyjne i stał się jej studentem – podchorążym. Podejmując życiową decyzję o wyborze studiów w szkole wojskowej, i podpisując zobowiązanie, o którym mowa w art. 91 ust. 1 dawnej pragmatyki, musiał być świadom, że zawiera z państwem swoistą umowę (oczywiście nie w znaczeniu cywilnoprawnym), o treści: „państwo zobowiązuje się zapewnić ci utrzymanie i wykształcenie na wysoko kwalifikowanego specjalistę, a ty zobowiązujesz się służyć mu zdobytymi kwalifikacjami, za wynagrodzeniem, przez 12 lat” (patrz ówczesnie obowiązujący art. 12 ust. 1 pkt 1 dawnej pragmatyki). Zerwanie tej „umowy” przez skarżącego, całkowicie dopuszczalne na gruncie obowiązującego prawa, również było świadomą decyzją pełnoletniego obywatela, legitymującego się wyższym wykształceniem. W tych okolicznościach pełne zastosowanie znajduje rzymska paremia *volenti non fit iniuria*.

W kontekście dokonanych wcześniej ustaleń, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że skarżący skorzystał z konstytucyjnej wolności wyboru zawodu i miejsca pracy, rezygnując z zawodowej służby wojskowej po niespełna czterech miesiącach od ukończenia studiów w WAT (data wypowiedzenia stosunku służbowego) i zdobyciu atrakcyjnego i poszukiwanego na rynku pracy wykształcenia. Od blisko sześciu lat nie jest już żołnierzem, i to pomimo niedokonania zwrotu kosztów, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, co dobitnie wskazuje, że przepis ten nie narusza art. 65 Konstytucji. Nie można oczywiście zaprzeczyć, że zaskarżony przepis wprowadza pewne pośrednie ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, ponieważ występując ze służby wojskowej, żołnierz zawodowy musi się liczyć z negatywną konsekwencją w postaci obowiązku zwrotu równowartości części kosztów poniesionych przez Siły Zbrojne na jego utrzymanie i wykształcenie na wysoko kwalifikowanego specjalistę. Może to stanowić pewien hamulec, jeśli chodzi o podjęcie decyzji, ale ograniczenie takie znajduje uzasadnienie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, usprawiedliwione jest bowiem koniecznością ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Państwo, inwestując środki publiczne – i to ponad przeciętną miarę – w wykształcenie młodych ludzi na wysoko kwalifikowanych żołnierzy specjalistów, ma prawo oczekiwać, że zgodnie z podjętymi zobowiązaniami będą oni służyli krajowi zdobytymi umiejętnościami przez ustawowo określony czas, albo zwrócą część kwoty wydatkowanej na ich utrzymanie i wykształcenie. Należy mocno podkreślić, że to pośrednie ograniczenie w żadnym razie nie narusza istoty wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznaje art. 54 ust. 1 pragmatyki za zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.