

39/4/A/2013

WYROK

z dnia 23 kwietnia 2013 r.

Sygn. akt P 44/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2013 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Słubicach, czy § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323),
- 2) Sądu Rejonowego w Olsztynie, czy § 10 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1,

o r z e k a:

§ 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177 oraz z 2012 r. poz. 197) w zakresie, w jakim odnosi się do dopłaty do wypoczynku, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 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 pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2013 r. w Dz. U. poz. 549.

1. Postanowieniem z 11 października 2010 r. Sąd Rejonowy w Słubicach, IV Wydział Pracy, wystąpił z pytaniem prawnym, czy § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej).

Wątpliwość sądu powstała w następującym stanie faktycznym. Powodowie w styczniu 2010 r. złożyli w Izbie Celnej wnioski o wypłatę dopłaty do wypoczynku za rok 2010. Jako podstawę prawną wniosku wskazano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych, które mogą być przyznane funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin (Dz. U. Nr 39, poz. 450; dalej: rozporządzenie z 2000 r.). Wypłata dopłat do wypoczynku nastąpiła 30 marca 2010 r. na podstawie rozporządzenia z 2010 r. W związku z tym, że kwota przewidziana na dopłaty do wypoczynku wypłacona na podstawie tego rozporządzenia była niższa od kwoty przewidzianej na mocy rozporządzenia z 2000 r., powodowie wnieśli pozew, na mocy którego dochodzą kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy wypłaconą kwotą a kwotą wynikającą z rozporządzenia z 2000 r.

W przesłanym pytaniu prawnym sąd pytający, uzasadniając brak zgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z art. 2 Konstytucji, wskazał, że wywodząca się z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa łączy się z zasadą niedziałania prawa wstecz. Istotą tej zasady sąd pytający sprowadził do twierdzenia, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”. Chociaż zasada niedziałania prawa wstecz może doznawać wyjątków, to sąd pytający podniósł, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątki te nie mogą naruszać zasad, wśród których jest zasada, że przepisy działające wstecz stanowi się tylko w ustawie.

W podsumowaniu zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji sąd pytający stwierdził, że skoro działa on wstecz i jest zawarty w przepisie rangi podstawowej, pozostaje niezgodny z przywołanym wzorcem kontroli.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, dotyczącego niezgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający zauważył, że aby rozporządzenie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, musi spełniać określone wymagania, do których zaliczył: wydanie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia oraz pozostawanie w zgodzie z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, oraz z treścią innych aktów ustawodawczych. Warunkiem odstąpienia od tych wymagań jest, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwalało na ustanowienie w rozporządzeniu przepisów normujących określone zagadnienie odmiennie od unormowań w dotychczasowych aktach ustawodawczych. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienie, sąd pytający zauważył, że rozporządzenie z 2000 r. powinno obowiązywać do 19 marca 2010 r., czyli do czasu wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r., co nastąpiło 20 marca 2010 r. Ponadto art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej nie dawał podstawy do tego, aby w rozporządzeniu w sposób odmienny określić czas obowiązywania rozporządzenia z 2000 r. Powyższe argumenty doprowadziły sąd pytający do stwierdzenia, że § 10 rozporządzenia z 2010 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej.

2. Postanowieniem z 13 stycznia 2011 r. Sąd Rejonowy w Olsztynie, Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wystąpił z pytaniem prawnym, czy § 10 rozporządzenia

z 2010 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej.

Wątpliwość sądu powstała w następującym stanie faktycznym. Powód, funkcjonariusz służby celnej zatrudniony w Izbie Celnej złożył 5 stycznia 2010 r. wniosek o przyznanie mu świadczenia socjalnego w formie dopłaty do wypoczynku za rok 2010 r. Na dzień złożenia wniosku obowiązywało rozporządzenie z 2000 r. W dniu 30 marca 2010 r. Izba Celna wypłaciła powodowi świadczenie na podstawie obowiązującego na dzień rozpatrzenia wniosku rozporządzenia z 2010 r. Podstawę prawną takiego postępowania stanowił przepis przejściowy zawarty w zaskarżonym § 10 rozporządzenia z 2010 r., który nakazuje do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r. stosować przepisy tego rozporządzenia. We wniesionym pozwie powód domaga się zapłaty kwoty 498,92 zł brutto stanowiącej różnicę pomiędzy wysokością świadczenia obliczonego na podstawie rozporządzenia z 2000 r. (736,92 zł brutto) a kwotą 238,00 zł brutto, czyli kwotą obliczoną i wypłaconą na podstawie rozporządzenia z 2010 r.

Sąd pytający niezgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości wobec prawa upatruje w tym, że wnioskodawcy znajdujący się w identycznej sytuacji faktycznej, którzy złożyli wnioski o dopłatę do świadczenia urlopowego przed wejściem w życie rozporządzenia z 2010 r., otrzymają świadczenia w różnej wysokości w sytuacji, gdy część wniosków zostanie rozpatrzonych przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, a część później. Termin wypłaty świadczenia jest pozostawiony uznaniu pracodawcy.

Zdaniem sądu pytającego, pracownicy, którzy w tym samym czasie złożyli wniosek o wypłatę świadczenia urlopowego charakteryzują się cechą istotną w równym stopniu. Należą do kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń, złożyli wnioski o dopłatę przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r. Mimo to są traktowani odmiennie w zależności od terminu rozpatrzenia ich wniosków przez pracodawcę. Narusza to zasadę równości i zasadę sprawiedliwości społecznej.

Sąd pytający wskazał także, że brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia odmiennego traktowania przez pracodawcę wnioskodawców jedynie ze względu na termin rozpoznania wniosku o dopłatę. Ponadto uznał, że sama przesłanka terminu rozpatrzenia wniosku o dopłatę nie może być jedynym kryterium decydującym o różnej wysokości dopłaty do wypoczynku dla osób znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej.

Sąd pytający podniósł, że różne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej nie znajduje uzasadnienia w celu regulacji, jakim jest przyznanie określonych świadczeń socjalnych podmiotom tam wskazanych, ani nie służy ochronie innej wartości konstytucyjnej.

Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej sąd pytający uzasadnił, odwołując się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96 (OTK ZU nr 4/1996, poz. 33), z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). Trybunał wskazywał w nich na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej. Stwierdził także, że obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie, gdyż zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną, a różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając naruszenie przez § 10 rozporządzenia z 2010 r. art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, wskazał następujące argumenty. Przede wszystkim podkreślił ścisły związek jaki zachodzi pomiędzy aktem

wykonawczym a wolą ustawodawcy wyrażoną w ustawowej regulacji. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, zdaniem sądu pytającego, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej wydającemu rozporządzenie, której nie można domniemywać. Tymczasem delegacja zawarta w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej nie przyznaje organowi uprawnionemu w zakresie wydania rozporządzenia kompetencji do rozstrzygania kwestii intertemporalnych, tj. które rozporządzenie należy stosować na dzień rozpoznania wniosku o dopłatę.

Sąd pytający postawił zarzut, że Rada Ministrów w wydanym rozporządzeniu z 2010 r. przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, co godzi w normy konstytucyjne zawarte w art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodne z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Wskazał na naruszenie przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji w odniesieniu do zasady zakazu działania prawa wstecz. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do tej zasady, sąd zauważył, podobnie jak Sąd Rejonowy w Słubicach, że przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, o ile m.in. mają rangę ustawową. Zakwestionowana regulacja zawarta w rozporządzeniu nie ma zatem rangi ustawowej i, zdaniem sądu pytającego, nie sposób uznać, aby jej wprowadzenie było konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych. Także sam cel regulacji, jakim jest zmniejszenie obciążeń budżetowych, nie podlega sam w sobie ochronie konstytucyjnej i nie może prowadzić do naruszenia zasady konstytucyjnej, jaką jest zasada *lex retro non agit*. Sąd pytający wskazuje również, że zaskarżona regulacja pogarsza sytuację adresatów poprzez uszczuplenie ich praw majątkowych poprzez mniejszą dopłatę do wypoczynku.

3. Z uwagi na tożsamość przedmiotową pytań prawnych, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą P 44/10 (zarządzenie z 17 lutego 2011 r.).

4. W piśmie z 12 kwietnia 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. W przesłanym piśmie zauważył, że ustawa o Służbie Celnej, zawierająca w art. 135 ust. 2 delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w zakresie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy, weszła w życie 31 października 2009 r. Natomiast rozporządzenie z 2010 r. stanowi realizację delegacji zawartej w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Rozporządzenie z 2010 r. wprowadziło odmienny, w stosunku do obowiązującej wówczas regulacji, sposób określenia wysokości dopłaty do wypoczynku. § 2 ust. 5 rozporządzenia z 2010 r. określił uproszczony sposób liczenia tego świadczenia, ustalając, że jego wysokość będzie wynosić 0,127 kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Obowiązujący dotychczas sposób obliczania wysokości dopłaty do wypoczynku zależał od wysokości procentowej minimalnej stawki uposażenia zasadniczego według najniższej grupy uposażenia zasadniczego, obowiązującej w Służbie Celnej 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego, od 2001 r. był to 32,85%. Podkreślił, że obecnie wysokość świadczenia określonego w § 2 ust. 5 rozporządzenia z 2010 r. odpowiada wysokości dopłaty do wypoczynku przysługującej funkcjonariuszom celnym w 2009 r.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że z uwagi na nieokresowy termin uchwalenia i ogłoszenia ustawy budżetowej określającej wysokość kwoty bazowej dla funkcjonariuszy celnych termin rozliczenia i wypłaty tego świadczenia socjalnego został uregulowany odmiennie niż w przypadku pozostałych świadczeń. Przyjęte zostało, że świadczenie

socjalne w postaci dopłaty do wypoczynku rozliczane będzie kwartalnie, nie później niż raz na pół roku.

Wskazana regulacja sprawiła, że funkcjonariuszom celnym oraz członkom ich rodzin, którzy złożyli wnioski o dopłatę do wypoczynku w 2010 r., świadczenie to zaczęto wypłacać, poczynając od końca marca 2010 r., w wysokości 0,127 kwoty bazowej, po uprzednim ogłoszeniu 5 lutego 2010 r. ustawy budżetowej na rok 2010 r., która określała kwotę bazową dla funkcjonariuszy celnych, oraz po sprawdzeniu spełnienia przesłanek przyznania urlopu. Zastosowanie § 10 rozporządzenia z 2010 r. do wniosków o dopłatę do wypoczynku złożonych przed jego wejściem w życie było uzasadnione, ponieważ w tych sprawach zastosowanie miała zasada bezpośredniego działania prawa, czyli retrospektywność prawa.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Rady Ministrów wskazał, że w rozpatrywanych sprawach nie chodzi o stosowanie nowych norm prawnych do „zamkniętego stanu faktycznego”, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących, a § 10 rozporządzenia z 2010 r., zawierający regulację intertemporalną nakazującą do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, stanowi przykład regulacji przewidującej bezpośrednie działanie nowego rozporządzenia, stąd nie narusza zakazu retroakcji prawa.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił także zarzutów dotyczących naruszenia przez § 10 rozporządzenia z 2010 r. art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Podniósł, że to właśnie brak regulacji zawartej w zaskarżonym przepisie doprowadziłby do niezgodności z zasadami zawartymi w przywołanych wzorcach konstytucyjnych. Powodowało by to bowiem różnicowanie funkcjonariuszy celnych ze względu na dopłatę do wypoczynku przysługującą w 2010 r. w zależności od dnia złożenia wniosku. Zatem to brak przepisu przejściowego o przyjętej treści doprowadziłby do naruszenia zasady równości, wywodzonej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz zasady sprawiedliwości społecznej, mającej swoje umocowanie w art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenie z 2010 r. spełnia także wymagania sformułowane w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z analizy dokonanej w piśmie z 12 kwietnia 2011 r. wynika, że art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej stanowiący delegację do wydania rozporządzenia spełnia wymagania zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji, a zaskarżone rozporządzenie z 2010 r. pozostaje w zgodzie z zakresem delegacji. Według Prezesa Rady Ministrów, przepis przejściowy dotyczy jedynie złożonych i nierozpatrzonych przed dniem jego wejścia w życie wniosków o świadczenie socjalne. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie, że przepis ten w sposób odmienny normuje czas obowiązywania rozporządzenia z 2000 r., co miałyby naruszać art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. W konsekwencji na aprobatę nie zasługuje zarzut, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, że zaskarżony § 10 rozporządzenia z 2010 r. narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 22 kwietnia 2011 r. zajął stanowisko, że § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 2010 r. jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej oraz nie jest niezgodny z art. 135 ust. 2 tej ustawy.

Prokurator stwierdził, że prawo do dopłaty do wypoczynku przysługuje w związku z nabyciem przez funkcjonariusza celnego prawa do urlopu wypoczynkowego za dany rok kalendarzowy i jest uzależnione od złożenia wniosku o to świadczenie. Te dwie przesłanki zatem wystarczą do zrealizowania wszystkich istotnych elementów nabycia prawa do dopłaty do wypoczynku w danym roku kalendarzowym. Prokurator zauważył, że zaskarżony przepis pogarsza sytuację prawną funkcjonariuszy celnych. Zaznaczył także, że

ustawa o Służbie Celnej, w zakresie przyznawania świadczeń socjalnych, nie zawiera przepisów przejściowych, które skutkowałyby – w związku z jej wejściem w życie – jakimś ograniczeniem wysokości i zakresu przyznawanych świadczeń socjalnych.

Prokurator zgodził się z zarzutem przedstawionym w pytaniach prawnych, że zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz, która stanowi konstytucyjny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Na poparcie twierdzenia przywołał dwa argumenty: nadanie mocy wstecznej zaskarżonemu przepisowi oraz przesądzający argument dotyczący ustanowienia retroaktywnych regulacji pogarszających sytuację prawną w przepisach rangi podstawowej, gdy tymczasem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że takie przepisy mogą zostać zawarte wyłącznie w ustawie. Zdaniem Prokuratora, przesądza to o niezgodności również z zasadą zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą równości zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, Prokurator podzielił stanowisko Sądu Rejonowego w Olsztynie, że kwestionowany przepis różnicuje funkcjonariuszy celnych znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej, w zakresie dopłaty do wypoczynku za rok 2010. Jako różnicujące zostało przyjęte kryterium terminu rozpatrzenia wniosku o to świadczenie, czyli kryterium niepozostające w żadnym racjonalnym związku z celem i treścią regulacji o świadczeniach socjalnych, a także nieznające żadnego aksjologicznego uzasadnienia. W związku z tym, że zasada sprawiedliwości społecznej naruszona została w wyniku naruszenia zasady równości, a sąd pytający nie wyprowadza innych treści normatywnych z tej zasady, według stanowiska Prokuratora nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Prokuratora, Rada Ministrów była uprawniona i jednocześnie zobowiązana do uregulowania kwestii związanych z wprowadzaniem w życie nowego aktu wykonawczego, a ocenie podlega jedynie sposób, w jaki ów obowiązek ustanowienia przepisów przejściowych został wykonany. Ta konstatacja pozwala Prokuratorowi na stwierdzenie, że art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, jak również w tym zakresie zasada zakazu wykraczania materii rozporządzenia poza delegację ustawową, czyli art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontrolne kwestionowanego przepisu.

Odnosząc się do ostatniego wzorca wyrażonego w art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, Prokurator poparł stanowisko wyrażone w pytaniu prawnym przez Sąd Rejonowy w Słubicach, zgodnie z którym zaskarżony przepis jest niezgodny z przywołanym wyżej art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej oraz pozostaje w sprzeczności z aktem ustawowym, na podstawie którego został wydany, czym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Stan taki wynika z innego ukształtowania mocy obowiązującej rozporządzenia z 2000 r. Ustawodawca w art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym przepisy wykonawcze wydane na podstawie wymienionych w nim upoważnień ustawowych zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie wyliczonych przepisów ustawowych, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Wśród rozporządzeń utrzymanych w życiu pozostało rozporządzenie Rady Ministrów z 2000 r., które zostało następnie zastąpione rozporządzeniem z 2010 r. Rozwiązanie przyjęte w § 10 rozporządzenia z 2010 r. spowodowało, że unormowania rozporządzenia z 2010 r. nabrały mocy obowiązującej w innym terminie, aniżeli określiła to ustawa, to znaczy, że przez pewien okres stan prawny był inny niż zamierzał ustawodawca. Prowadzi to do konkluzji, że w tym wypadku zachodzi brak zgodności aktu normatywnego z aktem ustawowym. W związku z tym, że zgodnie z

art. 92 ust. 1 Konstytucji warunkiem prawidłowości wydania rozporządzenia jest jego niesprzeczność nie tylko z aktem ustawowym, na podstawie którego zostało wydane, ale ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia, a rozporządzenie będące przedmiotem badania co do zgodności z Konstytucją tego warunku nie spełniło, co narusza przywołany konstytucyjny wzorzec kontroli.

6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją § 10 rozporządzenia z 2010 r. może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Odpowiedzi na pytanie udzielił upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów. W piśmie z 18 stycznia 2013 r. (znak: SC8/8620/0311/23/2012/3354 PKPJ/18299BM/9) Minister stwierdził, że § 10 rozporządzenia z 2010 r. odnosił się do 30 569 uprawnionych do dopłaty do wypoczynku (funkcjonariuszy Służby Celnej i członków ich rodzin), stąd ewentualne orzeczenie o niezgodności z Konstytucją, zdaniem Ministra, może wywołać skutki finansowe w kwocie 15 249 tys. zł.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska, przytaczając argumentację przedstawioną w sformułowanych w sprawie pismach.

Przedstawiciel Rady Ministrów zapytany o znaną mu skalę problemu odnoszącą się do liczby spraw sądowych funkcjonariuszy celnych, którzy złożyli wnioski o dopłatę do wypoczynku pomiędzy 1 stycznia 2010 r. a 30 marca 2010 r. i którym odmówiono wypłacenia świadczenia w wysokości obliczonej według rozporządzenia z 2000 r. odpowiedział, że nie jest to wielka skala.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „każdy sąd może przedstawić (...) pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (...), jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Przywołany przepis wskazuje na istnienie trzech przesłanek materialnych, od których spełnienia zależy dopuszczalność rozpatrzenia pytania: podmiotem formułującym pytanie może być „każdy sąd” (przesłanka podmiotowa); przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa); musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne a toczącym się przed sądem postępowaniem w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności). Ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193 Konstytucji, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, jednak gdyby określony akt normatywny nie mógł być przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46).

Przedmiotem pytania prawnego sądu nie może być jakikolwiek akt normatywny, a zwłaszcza akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez sąd. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie zwracał uwagę, że cechą charakterystyczną konkretnej kontroli norm jest istnienie określonej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem rozpoznawanej sprawy. Ustalając relewantność pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych (zob. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68).

Spełnienie przesłanek w sprawie będącej przedmiotem orzekania nie budzi wątpliwości, bo zarówno Sąd Rejonowy w Słubicach, jak i Sąd Rejonowy w Olsztynie jest uprawniony do rozstrzygania w sprawie leżącej u podstaw pytania. Ponadto zaskarżony został przepis aktu o charakterze normatywnym. Odnosząc się do ostatniego z warunków, aby przepis stanowił podstawę orzekania w sprawie, należy wskazać, że § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) będzie stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia, spełnia więc przesłankę funkcjonalną. Kwestionowany przepis międzyczasowy wyznacza czasowy zakres stosowania odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów, wskazując, na podstawie którego z kolejno obowiązujących aktów prawnych należy rozstrzygnąć konkretną sytuację. Przepis ten determinuje zatem podstawę rozstrzygnięcia spraw sądowych zawisłych przed sądami pytającymi, innymi słowy – wpłynie ich treść.

Chociaż sędziowie podczas orzekania podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, co oznacza, że nie było przeszkód formalnych, aby bez zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym sprawę rozstrzygnąć z pominięciem przepisów rozporządzenia, które w opinii sędziego są niekonstytucyjne, to jednak istniejące rozbieżne orzecznictwo sądów powszechnych odnoszące się do podobnych stanów faktycznych do tych, których dotyczą pytania prawne, uzasadniały zadanie pytania prawnego. Również formułowanie regulacji intertemporalnych jest zagadnieniem wymagającym szczególnej uwagi, a wątpliwości odnoszące się do konstytucyjności konkretnych rozwiązań wymagają jednolitego rozstrzygnięcia.

2. Rozporządzenie, w którym jest zakwestionowany przepis, zostało wydane w celu wykonania delegacji ustawowej zawartej w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) nakładającej na Radę Ministrów obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaju i zakresu tych świadczeń, sposobu obliczania i ich wysokości, terminów rozliczeń oraz wypłaty, uwzględniając prawidłowość wypłacanych świadczeń oraz warunki korzystania z tych świadczeń.

Rozporządzenie, zgodnie z delegacją, określa rodzaje świadczeń socjalnych, ustanawiając świadczenie w postaci dopłaty do wypoczynku, świadczenie w postaci zwrotu kosztów przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego, a w wypadku niewykorzystania – uprawnienie do otrzymania zryczałtowanego równoważnika pieniężnego, zapomogę dla funkcjonariusza lub byłego funkcjonariusza, którego warunki bytowe uległy znacznemu pogorszeniu wskutek zdarzeń losowych, dopłatę do zajęć kulturalno-oświatowych lub sportowo-rekreacyjnych.

W przesłanych pytaniach prawnych zakwestionowana została zgodność z Konstytucją przepisu intertemporalnego zawartego w § 10 rozporządzenia z 2010 r., zgodnie z którym „[d]o wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych

przysługujących w 2010 r., złożonych i nierozpatrzonej przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia”.

W związku z tym, że wątpliwość w obu przesłanych pytaniach prawnych powstała w odniesieniu do dopłaty do wypoczynku, przedmiot rozważań, a następnie rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie podlega ograniczeniu tylko do tego rodzaju świadczenia socjalnego.

Prawo do dopłaty do wypoczynku, w myśl § 2 rozporządzenia z 2010 r. przysługuje funkcjonariuszowi oraz określonym członkom rodziny funkcjonariusza, do których zaliczone zostały m.in. trzy kategorie osób:

1) do ukończenia 18. roku życia, a jeżeli pobierają naukę w szkołach dla młodzieży – do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia, albo

2) do ukończenia 24. roku życia lub 25. roku życia, jeżeli odbywają studia wyższe, a ukończenie 25 lat przypada na ostatni lub przedostatni rok studiów, albo

3) jeżeli stały się osobami całkowicie niezdolnymi do pracy przed osiągnięciem wieku określonego w pkt 1 albo 2.

Rozporządzenie z 2010 r. zastąpiło obowiązujące wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych, które mogą być przyznane funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin (Dz. U. Nr 39, poz. 450; dalej: rozporządzenie z 2000 r.), zmieniając zasady obliczania dodatku do wypoczynku. Wysokość uposażenia w nowym rozporządzeniu została odniesiona do wysokości 0,127 kwoty bazowej określonej corocznie w ustawie budżetowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej, z zastrzeżeniem, że wyliczoną kwotę dopłaty zaokrągla się do pełnych dziesięciu groszy w górę (§ 2 ust. 5 rozporządzenia z 2010 r.). Według rozporządzenia z 2000 r. dopłata do wypoczynku była uzależniona od wysokości procentowej minimalnej stawki uposażenia zasadniczego według najniższej grupy uposażenia zasadniczego, obowiązującej w Służbie Celnej 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego: 1) za 2000 r. – 19,35%, 2) od 2001 r. – 32,85% (§ 1 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r.).

Gdyby w 2010 r. obliczona została wysokość dopłaty do wypoczynku według sposobu wskazanego w rozporządzeniu z 2000 r., zdaniem sądu pytającego, wynosiłaby ona 736,82 zł. Natomiast wysokość dopłaty do wypoczynku za rok 2010 obliczona według rozporządzenia z 2010 r. wynosi 238,00 zł. Zatem zmiana, jaka nastąpiła w związku z wprowadzeniem rozporządzenia z 2010 r. dla podmiotów, które w 2010 r. złożyły wnioski o dopłatę do wypoczynku w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2000 r., była na niekorzyść uprawionych do dopłaty. Wprowadzenie takich zmian nie jest *a priori* niezgodne z Konstytucją, o ile zostało dokonane z poszanowaniem konstytucyjnych praw i obowiązków.

Rozporządzenie z 2010 r. wprowadziło również regulacje odnoszące się do terminu rozliczania dopłat do wypoczynku. Ma się odbywać w kolejnych kwartałach roku, jednak nie później niż raz na pół roku, a wypłata ma nastąpić do końca miesiąca następującego po zakończeniu okresu rozliczenia (§ 2 ust. 6 rozporządzenia z 2010 r.). Natomiast świadczenia przysługujące w danym roku kalendarzowym są wypłacane nie później niż do 31 stycznia następnego roku kalendarzowego (§ 8 rozporządzenia z 2010 r.).

3. W przesłanych pytaniach prawnych sądy zarzucają, że przepis intertemporalny rozporządzenia z 2010 r. narusza zasadę zakazu działania prawa wstecz wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji wraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak również zasadę zakazu wykraczania materii rozporządzenia poza delegację ustawową wyrażoną w art. 2

Konstytucji oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Zarzuca się brak zgodności z art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. W ocenie sądów – wydający rozporządzenie, wprowadzając zmiany do systemu prawnego, naruszył usprawiedliwione oczekiwania prawne zainteresowanych podmiotów powstałe na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych.

3.1. Pierwszy zarzut, którym zajął się Trybunał, odnosi się do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz wywodzonej z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zakazuje ona stanowienia prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem w życie tych norm. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124).

Mając na uwadze stopień ukształtowania sytuacji faktycznej podlegającej kwalifikacji prawnej, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji pozornej (retrospektywności). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających (por. orzeczenie z: 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2 oraz wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. Trybunał uznaje możliwość korzystania z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Retrospektywność prawa polega na tym, że prawodawca stanowi akty normatywne mające zastosowanie do sytuacji trwających po wejściu w życie tych aktów. Retrospektywność implikuje zasadę bezpośredniego działania prawa nowego (zob. wyrok TK o sygn. P 27/05). O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, mówi się wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji, o ile nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (zob. wyrok z 10 lipca 2008 r., sygn. K 33/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 106 oraz wyrok o sygn. P 27/05).

3.2. Aby rozpatrzyć zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, konieczne było zatem najpierw rozstrzygnięcie, czy w tej sprawie chodzi o retroaktywność prawa, jak twierdzą sądy pytające, czy też o retrospektywność prawa, co podnosi Rada Ministrów. Ustalenie takie wymagało uprzedniego rozstrzygnięcia, z jakim momentem dochodzi do nabycia prawa do otrzymania dopłaty do wypoczynku.

Istniejące rozbieżności pomiędzy stronami postępowania wynikły z tego, że uzyskiwanie dopłaty do wypoczynku jest faktycznie rozciągnięte w czasie. Składa się na to kilka czynności, podejmowanych nawet w znacznych odstępach czasowych. Chodzi o następujące zdarzenia: pierwsze jest określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2010 r. Zgodnie z nim nabycie prawa do dopłaty do wypoczynku następuje w związku z pełnieniem służby w danym roku kalendarzowym. Drugim zdarzeniem jest złożenie wniosku przez zainteresowanego. Trzecim – data rozliczenia dopłaty do wypoczynku. Ostatnim, czwartym etapem jest wypłata dopłaty. Należy zadać pytanie, z którymi zdarzeniami łączyć należy powstanie prawa do uzyskania dopłaty do wypoczynku. Przed odpowiedzią na nie podkreślić należało, że z żadnego przepisu rozporządzenia ani ustawy nie wynika obowiązek uprzedniego w stosunku do złożenia wniosku odbycia wypoczynku,

czy chociażby jego rozpoczęcia, nabycie prawa do dopłaty jest stanem faktycznym, który rozpoczyna się w związku z pełnieniem służby w danym roku kalendarzowym i kończy się wraz ze złożeniem wniosku o dopłatę do wypoczynku. Bez znaczenia pozostaje również, czy wypoczynek już się odbył, czy jest dopiero planowany. Z rozporządzenia z 2000 r. (§ 1) oraz z rozporządzenia z 2010 r. (§ 2) wynika natomiast, że nabycie prawa do dopłaty do wypoczynku następuje wraz z nabyciem w danym roku prawa do urlopu wypoczynkowego oraz wraz ze złożeniem pisemnego wniosku.

Elementy konstytucyjne nabycia prawa dopłaty do wypoczynku tworzą zatem tylko dwa z czterech wymienionych w poprzednim akapicie zdarzeń. To znaczy, że wysokość dopłaty do wypoczynku powinna zostać ustalona na podstawie stanu prawnego istniejącego w chwili nabycia prawa do dopłaty świadczenia. Pozostałe zdarzenia, takie jak rozpatrzenie wniosku i wypłata świadczenia są konsekwencją złożonego wniosku. Stan prawny obowiązujący w momencie ich realizacji nie może obniżyć wysokości wypłacanego dodatku.

Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, uznał, że przepis intertemporalny zawarty w § 10 rozporządzenia z 2010 r., zaskarżony w sprawie będącej przedmiotem orzekania, nakazujący stosować przepisy tego rozporządzenia do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. w zakresie odnoszącym się do wypłaty dodatku do wypoczynku, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, jest zatem przepisem retroaktywnym. Zakwestionowana regulacja znajduje zastosowanie nie tylko *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy, ale również wywołuje skutki dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed jej wejściem w życie. Reguluje bowiem na nowo, w sposób mniej korzystny dla uprawnionych, zakończone zdarzenia, które podlegały ocenie poprzednio obowiązujących przepisów.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, uprawniony składając wniosek do dopłaty do wypoczynku zasadnie miał prawo oczekiwać otrzymania dopłaty w wysokości obliczonej zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na dzień składania wniosku. Zmiana stanu prawnego wprowadzona po złożeniu wniosku, kształtująca na nowo, w sposób mniej korzystny, sytuację prawną uprzednio zakończoną złożeniem wniosku stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady prawo niedziałania prawa wstecz.

Trybunał nie uznał zasadności argumentacji przedstawionej przez przedstawicieli Rady Ministrów odnoszących się do przyjęcia przepisu przejściowego o tej treści ze względu na dążenie do ukształtowania przepisów, aby dopłatę do wypoczynku w roku 2010 otrzymali w podobnej wysokości wszyscy uprawnieni. Taka sama argumentacja została zawarta w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 2010 r. dostępnym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Ustanawiając taki przepis przejściowy kierowano się zachowaniem zasady równości: „[w] celu ustalenia jednakowego sposobu obliczania i zakresu świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. wprowadza się przepis przejściowy, zgodnie z którym wypłata tych świadczeń na podstawie wniosków złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie projektowanego rozporządzenia odbywać się będzie na podstawie przepisów tego rozporządzenia” (uzasadnienie projektu rozporządzenia z 2010 r.).

Samo dążenie do równego traktowania przez prawo jest pożądane z konstytucyjnego punktu widzenia, ale muszą być uwzględnione usprawiedliwione oczekiwania prawne zainteresowanych podmiotów powstałe na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych. Ograniczenie takich oczekiwań przez ustawodawcę jest dopuszczalne, zwłaszcza jeśli przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, ale

zawsze z zastosowaniem procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi sprawami. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05).

Zmiana sposobu obliczania dodatku do wypoczynku w trakcie roku kalendarzowego i objęcie nią wszystkich uprawnionych do tego dodatku w danym roku, stanowiła zaskoczenie dla uprawnionych, ponieważ nie dawała możliwości przygotowania się do wprowadzanej zmiany. Osoby, które nabyły prawo do dopłaty do wypoczynku i prawidłowo złożyły wnioski, i tak zostały objęte nowymi regulacjami. Przyjęte w przepisie przejściowym rozwiązanie polegające na tym, że do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r., czyli również dopłaty do wypoczynku, złożonych i nierozpatrzonej przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia, nie jest, wbrew twierdzeniom przedstawicieli Rady Ministrów, przykładem regulacji przewidującej bezpośrednie działanie nowego rozporządzenia, albowiem data rozliczenia wniosku, z którą związane jest zakończenie stosunku prawnego, jest jedynie rozliczeniem zakończonej złożeniem wniosku sytuacji faktycznej. Bez znaczenia przy tym pozostaje, kiedy nastąpi rozliczenie wniosku i wypłata należnego dodatku, ponieważ stan prawny, jaki należy wziąć pod uwagę, rozliczając wniosek, został ukształtowany w dniu jego złożenia.

3.3. Jednostka musi w każdym czasie liczyć się ze zmianą regulacji prawnych i uwzględniać podczas planowania przyszłych działań ryzyko zmian prawodawczych, uzasadnionych zmianą warunków społecznych. Na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym, a tym bardziej – regulacji o charakterze retrospektywnym. Ustawodawca musi jednak wyważyć uzasadniony interes jednostki i interes publiczny, stanowiąc nowe regulacje.

Kolejnym zatem krokiem mającym na celu rozstrzygnięcie o zgodności z prawem takiego przepisu intertemporalnego było rozważenie, czy w sprawie nie zachodzą odstępstwa uzasadniające wprowadzenie takiego rozwiązania. Czy zatem w sprawie nie zaszła konieczność realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, ewentualnie czy przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa.

Wprowadzenia nowych, mniej korzystnych dla uprawnionych rozwiązań z mocą obowiązującą od początku roku 2010 nie uzasadniał inny chroniony interes publiczny. Nie sposób też zgodzić się z argumentem, że wprowadzone rozwiązania wiązały się z koniecznością uwzględnienia innej zasady konstytucyjnej, a przyjęte rozwiązanie było jedynym sposobem zapewnienia jej ochrony. Realizacja zasady równości wobec prawa, na którą powołali się Minister Finansów w kierowanych w sprawie pismach oraz przedstawiciele Rady Ministrów na rozprawie, mogła zostać zapewniona w różny sposób, z wykorzystaniem dostępnych rozwiązań legislacyjnych. Skoro, jak twierdzi organ, nie było możliwości wydania rozporządzenia regulującego świadczenia socjalne funkcjonariuszy celnych i ich rodzin do końca 2009 r., tak aby weszło w życie z 1 stycznia 2010 r., nic nie stało na przeszkodzie np. wprowadzeniu stosownych zmian do rozporządzenia z 2000 r.

Nie jest również przekonujące uzasadnianie takiego ukształtowania przepisów intertemporalnych rozstrzygnięciem konkurencji pomiędzy dążeniem do zachowania równości wśród uprawnionych do uzyskania dopłaty do wypoczynku za 2010 r., czyli

wypełnieniem zasady równości wobec prawa, a zasadą niedziałania prawa wstecz. Jak już wskazano w poprzednim akapicie ukształtowanie rozwiązań prawnych z poszanowaniem obu konstytucyjnych zasad było możliwe.

4. Uzasadnione wątpliwości wywołała również zgodność przepisu przejściowego rozporządzenia z 2010 r. z zasadą równości wobec prawa, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Minister Finansów jako grupę relewantną wskazał wszystkich funkcjonariuszy celnych uprawnionych do uzyskania dopłaty do wypoczynku w danym roku kalendarzowym. Pominął przy tym treść art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, który stanowi, że wymienione w nim przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenie z 2000 r., zachowują moc do czasu wejścia w życie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, czyli rozporządzenia z 2010 r. Wskazywanie jako grupy relewantnej osób, które w rozporządzeniu powinny być, zdaniem Ministra, poddane jednej regulacji prawnej, bez zwracania uwagi na przepisy ustawy, jest niewłaściwe.

Jednak szczegółowe badanie zgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi w pytaniach prawnych, tj. art. 32 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 135 ust. 2 i art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, ze względu na fakt, że przepis ten został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji jest zbędne, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.