

RCL.DPiO 5604-49/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 23 KWIETNIA 2013 R., SYGN AKT P 44/10

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt P 44/10. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 10 maja 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 549.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis § 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.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma wynikająca z § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin, w zakresie, w jakim dotyczy dopłaty do wypoczynku, utraciła moc z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. 10 maja 2013 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przepis art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.) stanowi, że funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin, byłym funkcjonariuszom celnym, w tym emerytom i rencistom oraz członkom ich rodzin, mogą być przyznawane świadczenia socjalne. W ust. 2 cytowanej regulacji ustawodawca przewidział upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaju i zakresu tych

świadczeń, sposobu obliczania i ich wysokości, terminów rozliczeń oraz wypłaty. Wykonując powyższe upoważnienie Rada Ministrów winna uwzględnić prawidłowość wypłacanych świadczeń oraz warunki korzystania z tych świadczeń. Upoważnienie to zostało zrealizowane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie świadczeń socjalnych”. W akcie tym określone zostały świadczenia socjalne w postaci:

- a) dopłaty do wypoczynku – przysługującej funkcjonariuszowi celnemu, jego małżonkowi, oraz dzieciom własnym, dzieciom małżonka, jak również dzieciom przysposobionym i przyjętym na wychowanie przez funkcjonariusza, raz w roku kalendarzowym i na wniosek funkcjonariusza, w wysokości 0,127 kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla funkcjonariuszy celnych,
- b) zwrotu kosztów przejazdu do jednej z wybranych przez siebie miejscowości w kraju i z powrotem, środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego i (w pewnych warunkach) autobusowego – przysługującego funkcjonariuszowi i członkom jego rodziny, raz w roku kalendarzowym, na wniosek funkcjonariusza i na podstawie przedstawionych biletów,
- c) zapomogi – przyznawanej funkcjonariuszowi lub byłemu funkcjonariuszowi, w tym emerytowi i renciście, w przypadku pogorszenia jego warunków bytowych wskutek zdarzeń losowych, a także rodzinie funkcjonariusza lub byłego funkcjonariusza w przypadku jego śmierci, na wniosek uprawnionych, której wysokość nie może przekraczać dwukrotności przeciętnego uposażenia funkcjonariusza określonego w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej,
- d) dopłaty do zajęć kulturalno-oświatowych lub sportowo-rekreacyjnych – przysługującej funkcjonariuszowi na jego wniosek, w wysokości maksymalnie 50% poniesionych przez niego kosztów.

W przepisach rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych przewidziano również terminy rozliczania i wypłacania każdego z tych świadczeń. Przyjęto, że świadczenie, o którym mowa w lit. a, jest rozliczane w kolejnych kwartałach roku, jednak nie później niż raz na pół roku, i jest wypłacane do końca miesiąca następującego po zakończeniu okresu rozliczenia, podczas gdy pozostałe świadczenia są rozliczane i wypłacane w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku. W § 8 omawianego aktu wykonawczego wprowadzono dodatkową zasadę wypłacania przedmiotowych świadczeń, zgodnie z którą świadczenia przysługujące

w danym roku kalendarzowym wypłacane są nie później niż do dnia 31 stycznia następnego roku kalendarzowego.

Rozporządzenie w sprawie świadczeń socjalnych poprzedzone było wydanym w 2000 r. rozporządzeniem 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), zwanym dalej „rozporządzeniem z 2000 r.”. Akt ten przewidywał odmienny sposób przyznawania określonych w nim świadczeń socjalnych. Dopłata do wycieczki przysługiwała bowiem uprawnionym w wysokości procentowej minimalnej stawki uposażenia zasadniczego według najniższej grupy uposażenia zasadniczego obowiązującego w Służbie Celnej (w 2000 r. było to 19,35%, zaś od 2001 r. – 32,85%). Świadczenie obliczane według powyższej zasady miało wyższą wysokość, niż świadczenie przyznane funkcjonariuszom na podstawie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych. Natomiast w stosunku do pozostałych świadczeń przepisy rozporządzenia z 2000 r. przewidywały jedynie możliwość ich przyznania, bez wskazywania ich wysokości czy sposobu jej obliczania. Rozporządzenie z 2000 r. utraciło moc obowiązującą z dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, tj. z dniem 20 marca 2010 r. Z uwagi na powyższe konieczne stało się wprowadzenie w rozporządzeniu w sprawie świadczeń socjalnych, regulacji określających sposób rozliczania i wypłacania świadczeń socjalnych przysługujących uprawnionym w 2009 r., a także przysługujących uprawnionym w 2010 r., do których prawo nabyli oni jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych. Wprowadzając powyższe unormowania Rada Ministrów wskazała, w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, że do świadczeń przysługujących w 2009 r. stosuje się przepisy rozporządzenia z 2000 r. Zgodnie natomiast z § 10 do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r., złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, stosuje się przepisy tego rozporządzenia. Intencją prawodawcy ustanawiającego powyższą regulację, było, jak wynika z uzasadnienia projektu rozporządzenia, zapewnienie równego traktowania funkcjonariuszy ubiegających się w 2010 r. o dane świadczenie socjalne.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał, stawiany § 10 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Zasada ta wywodzi się z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest

demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada niedziałania prawa wstecz zakazuje prawodawcy wprowadzania do porządku prawnego regulacji, które nakazywałyby stosowania nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie. Dopuszczalne są odstępstwa od powyższej zasady i będą one możliwe w sytuacji, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także w sytuacji gdy przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jej realizacja jest niemożliwa bez działania prawa wstecz.

Trybunał przytoczył prezentowane w swoim orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym od retroakcji właściwej należy odróżnić retroakcję pozorną, czyli retrospektywność. Warunkiem stwierdzenia retroaktywności przepisów jest bowiem ustalenie, że przepisy te mają mieć zastosowanie do zdarzenia, które nie tylko powstało, ale i ustało przed nabraniem przez te przepisy mocy obowiązującej. Podczas gdy ze zjawiskiem retrospektywności prawa będziemy mieć do czynienia w sytuacji, gdy nowe akty prawne będą miały zastosowanie do sytuacji trwających po wejściu w życie tych aktów.

Dla rozstrzygnięcia czy zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz stawiany przepisowi § 10 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych jest zasadny, należało, zdaniem Trybunału, ustalić, która z opisanych wyżej instytucji występuje w niniejszej sprawie. Z kolei dla ustalenia powyższej kwestii kluczowym zagadnieniem było określenie momentu, w którym uprawniony funkcjonariusz nabywa prawo do otrzymania dopłaty do wypoczynku. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że na uzyskanie przez funkcjonariusza dopłaty do wypoczynku składają się następujące elementy: okoliczność, że nabycie prawa do dopłaty do wypoczynku następuje w związku z pełnieniem służby w danym roku kalendarzowym, złożenie wniosku przez funkcjonariusza, rozliczenie tego świadczenia oraz jego wypłata. Dokonawszy analizy przepisów rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych (a także poprzedzającego go rozporządzenia z 2000 r.) Trybunał stanął na stanowisku, że „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.”. Zatem wysokość tego świadczenia winna zostać ustalona w oparciu o stan prawny obowiązujący w chwili nabycia prawa do zasiłku.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis § 10 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, jest przepisem retroaktywnym, bowiem znajduje zastosowanie nie tylko na przyszłość do stanów prawnych zastanych w chwili wejścia w życie rozporządzenia, ale również do stosunków i sytuacji prawnych zakończonych (poprzez

złożenie stosownego wniosku) przed jego wejściem w życie. Przy czym na owe zakończone stany prawne przedmiotowa regulacja wywiera wpływ negatywny, ponieważ w sposób mniej korzystany dla funkcjonariuszy kształtuje ich sytuację prawną, niż miało to miejsce pod rządami rozporządzenia z 2000 r. Na podstawie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszom przysługiwała bowiem dopłata do wypoczynku w kwocie 238 zł, podczas gdy, jak wskazał za sądem pytającym Trybunał Konstytucyjny, na gruncie poprzedzającego go aktu funkcjonariusze uprawnieni byli do otrzymania świadczenia w wysokości 736,82 zł. Zdaniem Trybunału, funkcjonariusze celni składając wniosek o dopłatę do wypoczynku w 2010 r., jeszcze pod rządami rozporządzenia z 2000 r., mieli zasadne prawo oczekiwać, że wysokość dopłaty do wypoczynku będzie obliczana zgodnie z przepisami obowiązującymi na dzień złożenia przez nich tego wniosku. Zakwestionowany przepis stanowiąc, że do powyższych wniosków stosowane będą przepisy rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, zmienił niekorzystnie ich sytuację prawną i to w momencie gdy oczekiwali oni jedynie na rozliczenie i wypłatę świadczenia socjalnego. Tym samym przepis § 10 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych naruszył konstytucyjną zasadę niedziałania prawa wstecz. I wobec powyższego regulacja ta została uznana przez Trybunał za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Z chwilą publikacji sentencji przedmiotowego wyroku w Dzienniku Ustaw moc obowiązującą utraciła norma prawna wynikająca z zakwestionowanego § 10 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych, w zakresie w jakim odnosi się do dopłaty do wypoczynku przysługującej uprawnionym funkcjonariuszom celnym. Trybunał Konstytucyjny wydając niniejszy wyrok związany był zakresem przedmiotowym pytania prawnego, dlatego też w analizowanym orzeczeniu stwierdził niekonstytucyjność regulacji jedynie w odniesieniu do dopłaty do wypoczynku. Skutkiem powyższego jest zatem sytuacja, że przepis § 10 rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych nie powinien być mieć zastosowania do funkcjonariuszy celnych (oraz do uprawnionych członków ich rodzin), którzy w terminie od 1 stycznia do 20 marca 2010 r. (czyli do dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych) nabyli prawo do urlopu wypoczynkowego, a przez to do wypłaty świadczenia socjalnego w postaci dopłaty do wypoczynku, i którzy w tym terminie złożyli wniosek o wypłatę tego dofinansowania. Mając na względzie podkreślaną przez Trybunał okoliczność, że sytuację prawną uprawnionych kształtował ostatecznie moment złożenia przez nich wniosku o dofinansowanie, należy uznać, że do wniosków złożonych we

wspomnianym wyżej okresie należało stosować przepisy obowiązującego wówczas rozporządzenia z 2000 r., a nie jak stanowiła zakwestionowana regulacja – przepisy rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych.

Na gruncie obecnego stanu prawnego nie funkcjonują regulacje, które nakazywałyby pracodawcom „wyrównywanie” funkcjonariuszom wysokości otrzymanej dopłaty do wypoczynku. Dopiero ewentualna nowelizacja obowiązujących przepisów rozporządzenia, przewidująca, że do wniosków o świadczenie socjalne w postaci dopłaty do wypoczynku za 2010 r., złożonych przed wejściem w życie tego rozporządzenia, należy stosować przepisy rozporządzenia z 2000 r. zobowiązałaby kierowników urzędów celnych do niejako „wyrównania” wysokości dopłaty do wypoczynku. Jednakże projektowane zmiany przepisów winny przewidywać, nie tylko zasadę dotyczącą stosowania przepisów rozporządzenia z 2000 r. do wniosków o dofinansowanie przysługujące w 2010 r. złożonych przed dniem 20 marca 2010 r., ale określać również cały mechanizm owego „wyrównania” (np. kwestię zaliczania wypłaconego już świadczenia, określenie czy pracodawca będzie działał na wniosek, termin w jakim należy tego dokonać).

Orzekając w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny związany był zakresem przedmiotowym skierowanego doń pytania prawnego. Z tych względów orzeczenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu ograniczało się jedynie do dopłaty do wypoczynku. W stosunku natomiast do pozostałych świadczeń przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie świadczeń socjalnych konstytucyjność zaskarżonego przepisu nie została zakwestionowana.

W tym miejscu należy jednak wskazać, iż inaczej niż to miało miejsce w przypadku dopłaty do wypoczynku, w stosunku do pozostałych świadczeń socjalnych przewidzianych w rozporządzeniu z 2000 r. stosowanie zakwestionowanej regulacji nie kształtowało w sposób niekorzystny sytuacji prawnej funkcjonariuszy, którzy od 1 stycznia do 20 marca 2010 r. złożyli wniosek o przyznanie świadczenia w postaci przejazdu koleją oraz zapomogę. Przepisy rozporządzenia z 2000 r. przewidywały bowiem, że funkcjonariuszowi celnemu przysługują powyższe świadczenia, nie określając jednocześnie wysokości w jakiej mogą być one przyznane. Podobnie jak § 4 tego rozporządzenia stanowił, że kierownik urzędu, w ramach posiadanych środków na świadczenia socjalne, może przeznaczyć ich część na działalność kulturalno-oświatową i sportowo-rekreacyjną, bez określenia wysokości świadczeń przysługujących funkcjonariuszom z tego tytułu. Wysokość świadczeń przysługiwała zatem od wartości biletów za przejazd, w przypadku świadczeń w postaci

przejazdu koleją, a w przypadku pozostałych świadczeń – od decyzji kierownika właściwego urzędu.

Wobec tego przepisy rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych rozszerzające okoliczności, w których przysługuje świadczenie w postaci zwrotu kosztów przejazdu, określające maksymalną wysokość zapomogi, jaką kierownik urzędu może przyznać funkcjonariuszowi celnemu, a także wskazujących, że dopłata do zajęć kulturalno-oświatowych lub sportowo-rekreacyjnych może być przyznana do wysokości 50% poniesionych przez funkcjonariusza kosztów, bez wątpienia kształtują na nowo sposób przyznawania świadczeń socjalnych funkcjonariuszom służby celnej. Przy czym sposób ten nie ma negatywnego oddziaływania na sytuację prawną uprawnionych, jak miało to miejsce w przypadku dopłaty do wypoczynku.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku Trybunału nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Wydaje się, iż potrzeba wykonania niniejszego wyroku powinna zostać poprzedzona analizą w zakresie określenia ile wystąpiło przypadków, w okresie od 1 stycznia do 20 marca 2010 r., w których funkcjonariusz celny uzyskawszy prawo do urlopu wypoczynkowego oraz prawo do dopłaty do wypoczynku, złożył wniosek o przyznanie mu tego świadczenia, które następnie zostało rozliczone i wypłacone na nowych (mniej korzystnych) zasadach. Tym samym w przypadku stwierdzenia, iż konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych, zasadnym będzie stworzenie regulacji przewidującej, że do wniosków w sprawach o przyznanie dopłaty do wypoczynku przysługujących w 2010 r. złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalnych stosuje się przepisy rozporządzenia z 2000 r. Ponadto, jak już wyżej wspomniano, oprócz powyższej regulacji, niezbędne będzie wprowadzenie całego mechanizmu określającego sposób przeprowadzenia „wyrównania” przez zobowiązane do tego podmioty.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Minister Finansów.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Departament Prawny i Orzecznictwa
Naczelnik Wydziału

Joanna Knapińska
Joanna Knapińska