

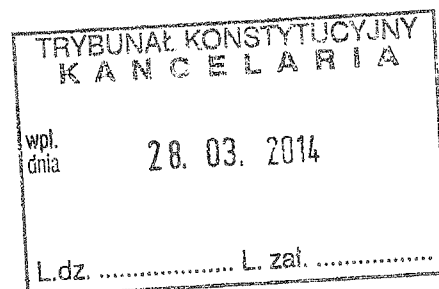


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 26 marca 2014 r.

PG VIII TK 142/13

U 12/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 734; z 2012 r. poz. 1205) w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu, z art. 15 ust. 6 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667 i poz. 675), a także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami)

przedstawiam następujące stanowisko:

§ 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 734 ze zm.) w zakresie, w jakim wymaga od funkcjonariuszy wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu, jest niezgodny z art. 15 ust. 6 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667 ze zm.), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisu § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 734 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem Rady Ministrów, w zakresie, w jakim wymaga od funkcjonariuszy wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu, z art. 15 ust. 6 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667 ze zm.), zwanej dalej ustawą o emeryturach policyjnych, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzone przez rozporządzenie Rady Ministrów kryterium „bezpośredniości” wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o emeryturach policyjnych, pozostaje bowiem w kolizji z hipotetycznym zagrożeniem życia lub zdrowia, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 tej ustawy. Taka redakcja przepisu § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów doprowadziła – zdaniem Wnioskodawcy – do zawężenia zakresu zastosowania normy wynikającej z treści art. 15 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy. Tym samym, zakłócony został hierarchiczny związek pomiędzy rozporządzeniem a ustawą, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wniosek złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na akceptację.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach policyjnych, „emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu.”.

Jednocześnie w art. 15 ust. 6 wymienionej ustawy zawarta została delegacja upoważniająca Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków podwyższania emerytury (o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy) przy uwzględnieniu dla poszczególnych grup norm rocznych: przebywania pod wodą i w podwyższonym ciśnieniu dla nurków i płetwonurków, wykonywania lotu w składzie personelu latającego na samolotach tłokowych i śmigłowcach, wykonywania skoków spadochronowych, okres pełnienia służby na jednostkach pływających; liczbę dni w roku:

- 1) w rozminowaniu i oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych, w służbie wywiadowczej za granicą z wykonywaniem czynności operacyjno – rozpoznawczych lub kierowaniem takimi czynnościami, działaniach ratowniczych, w fizycznej ochronie osób i mienia w warunkach zagrożenia,
- 2) bezpośredniej ochrony i opieki nad osadzonymi w oddziałach dla nosicieli wirusa HIV, dla osadzonych wymagających stosowania szczególnych środków leczniczo – wychowawczych i osadzonych szczególnie niebezpiecznych w okresie do dnia 31 sierpnia 1998 r. oraz w oddziałach dla osadzonych niebezpiecznych i w oddziałach terapeutycznych dla skazanych z zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo po dniu 1 września 1998 r.

oraz okresy pełnienia służby na froncie w czasie wojny i w strefie działań wojennych.

Rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane na podstawie tego upoważnienia.

Zgodnie z treścią § 4 pkt 1 powołanego rozporządzenia - określającego normy roczne, kwalifikujące dane czynności funkcjonariuszy jako czynności wykonywane w warunkach szczególnie zagrażających życiu – „*emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, jeżeli funkcjonariusz w czasie wykonywania obowiązków służbowych: 1) podejmował, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno - rozpoznawcze lub dochodzeniowo - śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia (...)*”.

Z analizy porównawczej przepisu ustawowego i przepisu rozporządzenia wynika, że Rada Ministrów wykroczyła poza upoważnienie ustawowe, uzależniając podwyższenie emerytury funkcjonariusza od wystąpienia „bezpośredniego” zagrożenia życia lub zdrowia przy podjętych przez niego czynnościach. Tymczasem przepis ustawy nie wprowadził tego rodzaju ograniczeń odwołujących się do kryterium bezpośredniości. Ustawa o emeryturach policyjnych upoważniła Radę Ministrów wyłącznie do określenia norm rocznych, odnoszących się do wymienionych w niej czynności, warunkujących podwyższenie emerytury. Taki sam pogląd prezentuje znaczna część sądów administracyjnych, rozpoznających skargi funkcjonariuszy w przedmiocie postanowień odmawiających wydania im zaświadczenia o pełnieniu służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury na podstawie § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów, o czym mowa w dalszej części niniejszego stanowiska.

Warunkiem do uzyskania podwyższonej w tym trybie emerytury jest złożenie przez zainteresowanego funkcjonariusza stosownego wniosku wraz z dokumentami stanowiącymi środki dowodowe. Środkiem dowodowym, potwierdzającym okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, jest (zgodnie z treścią § 14 ust. 1

pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin – Dz. U. Nr 239, poz. 2404 ze zm.) zaświadczenie sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza lub innych dokumentów potwierdzających pełnienie służby w tych warunkach, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej. Stwierdzone są przypadki, kiedy organy te odmawiają wydania funkcjonariuszom żądanego zaświadczenia, powołując się wprost na treść § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów, uzależniającego podwyższenie emerytury od wystąpienia sytuacji, w których istniało „bezpośrednie” zagrożenie życia lub zdrowia. W takich okolicznościach funkcjonariusze są zmuszeni do występowania ze skargami do sądów administracyjnych w celu poddania sądowej kontroli wydanych postanowień. Znaczna liczba orzeczeń wskazuje, że sądy administracyjne prezentują pogląd, iż Rada Ministrów wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o emeryturach policyjnych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z 13.03.2008 r. – IV SA/GL 1014/07 oraz z 01.12.2011 r. – IV SA/GL 347/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 02.12.2010 r. – III SA/Gd 462/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 08.04.2010 r. – II SA /Op 178/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 11.10.2012 r. – III SA/Gd 603/12).

Zdarzają się jednak także orzeczenia prezentujące stanowisko odmienne, czego przykładem jest przywołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 2010 roku (syg. akt II SA/Wa 1181/10). Wspomniany sąd uznał, że § 4 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r. nie wykroczył poza zakres delegacji ustawowej. Zdaniem wymienionego sądu, warunkiem podwyższenia emerytury jest wystąpienie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia funkcjonariusza, które musi być rzeczywiste i konkretne, odnoszące się do sytuacji podlegającej ocenie. Ze stanowiskiem tym trudno się zgodzić, gdyż przepis ustawy wyraźnie wskazuje na „warunki szczególnie zagrażające życiu i zdrowiu”. Tymczasem Rada Ministrów, przekraczając granice delegacji ustawowej, sformułowanie to zastąpiła formułą „bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia”, czym doprowadziła do zawężenia kryterium uzależniającego podwyższenie emerytury.

W ten sposób został naruszony przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią, „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”

Celem rozporządzenia może być tylko wykonanie danej ustawy. Nie może ono wprowadzać jakichkolwiek nowych uregulowań, których ustawa ta nie przewiduje. Rozporządzenie nie może przekształcać ani modyfikować treści ustawy. Nie powinno nawet jej powtarzać. Naruszenie tego warunku powoduje zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą. Akty podustawowe mogą być wydawane tylko w celu rozwinięcia i skonkretyzowania ustawy, nigdy zaś w celu jej uzupełniania. Rozporządzenie może normować wyłącznie te sprawy, które zostały mu przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (vide - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. U. 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40). W badanym przypadku rozporządzeniem zmieniono treść ustawy, co

doprowadziło do wertykalnej sprzeczności norm i zakłócenia hierarchicznego porządku w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego