



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-712621-III/12/TO

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 15. XI. 2013.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	18. 11. 2013
L.dz.	L.zał.

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności:

§ 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. 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, poz. 675), a także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi funkcjonariuszy Policji dotyczące wydawania zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej. Uprawnione organy albo w ogóle odmawiają wydania zaświadczenia o pełnieniu służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu albo wydają zaświadczenie w niepełnym zakresie. W przedmiotowej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o spowodowanie zbadania niniejszego problemu i ewentualnie, podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany kwestionowanych przez skarżących przepisów. Minister Spraw Wewnętrznych w udzielonej odpowiedzi² poinformował Rzecznika, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych prowadzone są wstępne prace w zakresie ewentualnego doprecyzowania warunków podwyższania emerytur z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w trakcie dokonywanych przez pracowników mojego Biura kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich w jednostkach Policji funkcjonariusze np. oddziałów prewencji Policji, ale również pionu patrolowo-interwencyjnego podnosili problem należytego dokumentowania służby w warunkach bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu. Tego rodzaju zdarzenia odnotowywane są bowiem w ich notatnikach służbowych, które po upływie pięciu lat są niszczone. Ustalając po latach wymiar świadczenia emerytalnego organ nie jest w stanie w należyty sposób udokumentować czy funkcjonariusz wykonywał obowiązki w warunkach określonych w przepisach prawa. W niektórych jednostkach, w ostatnim czasie wykształciła się

¹ Wystąpienie RPO z dnia 8 kwietnia 2013 r., (RPO-712621-III/12/TO);

² Odpowiedź MSW z dnia 13 maja 2013 r. (BMP-0790-2-2/2013/MKa);

praktyka, że po każdej interwencji w warunkach zagrażających życiu i zdrowiu funkcjonariusze zwracają się do swoich przełożonych ze stosownym wnioskiem. Dokument taki stanowić będzie w przyszłości potwierdzenie pełnienia służby w warunkach bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu.

II. Zgodnie 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, emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. Jednocześnie na podstawie art. 15 ust. 6 cyt. ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 4 maja 2005 r., w którym w § 4 pkt 1 określiła m.in. normy roczne służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. 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 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.

III. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych toczą się niejako dwa postępowania – jedno przed

organem emerytalnym, w którym organ ten ustala prawo do określonych świadczeń oraz drugie - związane z wydaniem zaświadczenia, którego celem jest w zasadzie podwyższenie emerytury. Wydanie zaświadczenia przez właściwy organ jest swoistym elementem składowym postępowania przed organem emerytalnym. Podwyższenia emerytury na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy organ emerytalny dokonuje na wniosek zainteresowanego na podstawie dokumentów stanowiących środki dowodowe. Zgodnie z § 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.) środkiem dowodowym potwierdzającym okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, jest 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.

Postanowienia odmawiające wydania zaświadczenia potwierdzającego pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej były przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 5 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt II SA/Wa 1181/10) stwierdził m.in., że § 4 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r. nie wykroczył poza zakres delegacji ustawowej. W wyroku z dnia 28 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Wa 1493/10) WSA w Warszawie zauważył, że warunkiem niezbędnym

uznania, że policjant uczestniczył w działaniach uprawniających do podwyższenia emerytury jest wystąpienie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia policjanta. Zagrożenie takie musi być rzeczywiste - wprost wynikające - a nie dające się jedynie przewidzieć. Zagrożenie nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, lecz musi być obiektywne i konkretne. Chodzi przy tym o konkretne sytuacje zagrożenia z określeniem ich daty, miejsca, przebiegu zdarzenia, podczas którego określona osoba swoim zachowaniem stwarzała niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia funkcjonariusza. To niebezpieczeństwo powinno mieć wymiar zbliżony do pojęcia czynnej napaści na funkcjonariusza lub usiłowania czynnej napaści. Nie może chodzić tu o niebezpieczeństwo potencjalne, wynikające z samego faktu, iż policjant wykonuje czynności służbowe i może być narażony na działanie bliżej nieokreślonego napastnika. Tym samym warunków tych nie spełniają wszystkie co do zasady czynności wykonywane przez policjantów w ramach nałożonych obowiązków służbowych, których potencjalnie niebezpieczny charakter wynika jedynie ze specyfiki służby w Policji.

IV. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż znaczna część wojewódzkich sądów administracyjnych prezentuje stanowisko odmienne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 178/10) wskazuje m.in., że analiza treści przepisu § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. (...), w zestawieniu z treścią przepisu art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), prowadzi do wniosku o jego niezgodności z regulacją ustawową, jako aktem wyższego rzędu. W ustawie brak jest upoważnienia do dookreślenia i przez to także do zawężenia w rozporządzeniu kryterium podwyższenia emerytury, określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy; co uczyniono w § 4

pkt 1 tego rozporządzenia, używając zwrotu „bezpośrednio”. Stąd unormowanie zawarte w przepisie § 4 pkt 1 rozporządzenia, w zakresie, w jakim wprowadza kryterium bezpośredniości w odniesieniu do zagrożenia życia lub zdrowia podczas wykonywania przez funkcjonariusza wymienionych w tym przepisie obowiązków służbowych, wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 2 grudnia 2010 r. (sygn. akt III SA/Gd 462/10) wskazuje ponadto, że zwrot „bezpośrednio” oznacza bowiem, że coś dotyczy czegoś wprost. Wobec tego, bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia wiąże się z faktycznym, a nie hipotetycznym zagrożeniem tych dóbr. Co jednak najistotniejsze w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, ustawodawca nie posługuje się tym zwrotem. W ustawie brak jest upoważnienia do dookreślenia i przez to także do zawężenia w rozporządzeniu kryterium podwyższenia emerytury, określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy; co uczyniono w § 4 pkt 1 tego rozporządzenia, używając zwrotu „bezpośrednio”. Podobnie orzekały wojewódzkie sądy administracyjne w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 535/10), Gliwicach (sygn. akt IV/Gl 347/11), Opolu (sygn. akt II SA/Op 427/11) czy Warszawie (sygn. akt VIII SA/Wa 393/10).

Analiza powyższych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz przepisów ustawy i rozporządzenia prowadzi do wniosku, iż normy prawne wynikające z treści § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w zakresie, w jakim nakładają na ich adresatów konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu wywołują wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z ustawą (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...). Podzielając te wątpliwości,

uznałam za konieczne przedstawienie niniejszego zagadnienia do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

V. Zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego (art. 15 ust. 6) Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki podwyższania emerytury, o których mowa w ust. 2 i 3, uwzględniając dla poszczególnych grup normy roczne: 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 od 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.

Rada Ministrów posiadała zatem umocowanie do określenia w rozporządzeniu szczegółowych warunków podwyższania emerytury, o których mowa m. in. w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, a więc podwyższania emerytur z tytułu pełnienia służby w warunkach

szczególnie zagrażających życiu. Upoważnienie ustawowe nie zawierało natomiast umocowania do przekształcenia ustawowego określenia „w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” w stan „bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia”.

VI. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r., Nr 3/A, poz. 36; wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK z 2007 r., Nr 1/A, poz. 3; wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK z 2009 r., Nr 4/A, poz. 56) rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień.

W związku z tym rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Musi ona być ponadto wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy.

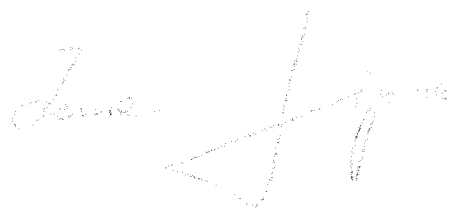
Rozporządzenie, jako akt niesamoistny może normować jedynie te sprawy, które zostały mu przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Rozporządzenie nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w tzw. upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej i społecznej, a także potrzebą wyeliminowania skutków wadliwej ustawy.³ Upoważnienie ustawowe zezwalające na modyfikację treści ustawy za pomocą

³ S. Wronkowska, M. Zieliński „Komentarz do zasad techniki prawodawczej” Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004 str. 235;

rozporządzenia musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym⁴. Jako akt podporządkowany ustawie nie może samoistnie zmieniać czy modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2010 r., P 16/09). W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciem ustawodawcy, a nie tego podmiotu, który wydaje rozporządzenie. Zakaz umieszczania w rozporządzeniu postanowień, które byłyby niezgodne z ustawą upoważniającą jest konsekwencją wynikającą z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, a nieprzestrzeganie go prowadziło do nieuzasadnionej, pozbawionej ustawowej podstawy zmiany treści ustawy przez akt niższego rzędu, co jest nie do pogodzenia z zasadą pewności prawa.

Wprowadzone zakwestionowanym przepisem rozporządzenia kryterium „bezpośredniości” pozostaje w kolizji z hipotetycznym zagrożeniem życia lub zdrowia, o którym mowa w ustawie. W akcie wykonawczym zawężono bowiem zakres zastosowania normy wynikającej z treści art. 15 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy. Innymi słowy rozporządzeniem zmieniono treść ustawy. Tym samym zakłócony został związek pomiędzy rozporządzeniem a ustawą, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.



⁴ § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);