

RCL DPiO 5604-14/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 11 LUTEGO 2010 R., SYGN. AKT K 15/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09.

Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 22 lutego 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 27, poz. 141.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej przez niekonstytucyjną regulację na 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin utraci moc obowiązującą z dniem 12 lutego 2011.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.) zwana dalej „ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy”, w art. 15 ust. 2, wskazuje, iż emeryturę wojskową podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio (pkt 1): w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych, w składzie załóg okrętów podwodnych, w charakterze nurków i płetwonurków, oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu. Ponadto, emerytura wojskowa podwyższana jest o 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio (pkt 2): w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach, w składzie załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych i saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, w oddziałach specjalnych. Z kolei, art. 15 ust. 3 ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy wskazuje, iż emeryturę podwyższa się o 0,5%

podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy.

Na podstawie powyższego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 27 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych (Dz. U. Nr 21, poz. 110, oraz z 2000 r. Nr 21, poz. 110) zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie podwyższania emerytur wojskowych”.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie powinno szczegółowo określać podmiot właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Oznacza to, że upoważnienie zawarte w ustawie musi zostać tak sformułowane, aby jednoznacznie dało się wskazać nie tylko kto ma prawo do wydania rozporządzenia oraz co ma być w tym rozporządzeniu uregulowane, ale także, w jaki sposób kwestie te mają być uregulowane.

Upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, wskazuje Radę Ministrów, jako podmiot zobowiązany do określenia szczegółowych warunków podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3. W upoważnieniu tym brak jest jednak wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, a co więcej – jak zaznaczył Trybunał – nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które mogłyby rolę tych wytycznych pełnić.

Należy zauważyć, że mimo, iż Konstytucja nie definiuje pojęcia „wytycznych”, to zgodnie z zaleceniami Trybunału zawartymi w ww. wyroku, powinno być ono rozumiane, jako wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być określona w rozporządzeniu. Ustawa powinna mieścić pewną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie ma być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Brak wytycznych w przedmiotowym upoważnieniu oznacza możliwość dowolnego regulowania warunków podwyższania emerytury wojskowej, przez organ wydający rozporządzenie. Prowadzi to, jak podnosi Trybunał Konstytucyjny, do oderwania rozporządzenia od ustawy, a samo rozporządzenie przestaje być aktem wykonawczym, a staje się aktem o charakterze samoistnym.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „ (...) im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi dokładniej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń.”. Tym samym, brak wytycznych w przedmiotowym upoważnieniu ma również

istotne znaczenia ze względu na materię, którą reguluje rozporządzenie w sprawie podwyższania emerytur wojskowych. Bowiern, dotyczy ono podwyższania emerytur, a więc prawa do zabezpieczenia społecznego, co jak się wydaje powinno w możliwie najmniejszym stopniu wykaczać poza ramy ustawowe.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, zawarty w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy uznany został za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku, nie jest to równoznaczne ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia. Niemniej jednak, ze względu na wyeliminowanie delegacji ustawowej, akt wykonawczy, wydany na jej podstawie, również traci moc obowiązującą. Należy zauważyć, iż w celu zminimalizowania negatywnych skutków orzeczenia, odroczone został termin utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją o 12 miesięcy.

Jednocześnie, Trybunał zaznaczył, iż stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu upoważniającego (art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy) nie będzie podstawą do wznawiania postępowań, w odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych na gruncie rozporządzenia w sprawie podwyższania emerytur wojskowych (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Powyższe wynika z faktu, iż przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego był wyłącznie przepis upoważniający do wydania przedmiotowego rozporządzenia.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Przepis art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy narusza Konstytucję ze względu na niedochowanie formalnych wymogów związanych z konstrukcją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, konstrukcja przedmiotowej regulacji, pomijająca wytyczne, uniemożliwia wydanie aktu, który w sposób prawidłowy wykonywałby ustawę w zakresie podwyższania emerytury wojskowej. Wytycznych nie można również zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Tym samym, przyjęcie nowych regulacji wymaga uprzedniego zrekonstruowania nowej podstawy ustawowej przedmiotowego rozporządzenia.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekając o niekonstytucyjności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy wskazał na nieprawidłowe skonstruowanie przepisu upoważniającego, ze względu na niedopełnienie wymogu określenia wytycznych, stawianego przez art. 92 ust. 1

Konstytucji. Nieokreślenie wytycznych wskazujących kierunek przewidywanych rozwiązań oraz zakres, w jakim akt wykonawczy ma uzupełniać regulację ustawową, zdecydował o dowolności w uregulowaniu warunków podwyższania emerytur wojskowych. Dlatego też, konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do precyzyjnego sformułowania upoważnienia oraz właściwego podziału materii dotyczącej warunków podwyższania emerytur wojskowych między ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy a rozporządzeniem w sprawie podwyższania emerytur wojskowych.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Ze względu na przedmiot oraz charakter regulacji uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną, właściwym do wykonania przedmiotowego wyroku jest Minister Obrony Narodowej.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Jeżeli wolą ustawodawcy będzie dookreślenie warunków podwyższania emerytur wojskowych w akcie wykonawczym, konieczne jest sformułowanie na nowo upoważnienia w powyższym zakresie, z uwzględnieniem wymogów wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, iż prawidłowe wykonanie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie będzie się ograniczało jedynie do wypracowania prawidłowego brzmienia przepisu upoważniającego, lecz powinno także odzwierciedlać właściwy podział materii, z zakresu zabezpieczenia społecznego, między ustawą a jej aktem wykonawczym.

Wydaje się, iż rozporządzenie w sprawie podwyższania emerytur wojskowych, w zakresie jakim, określając szczegółowe warunki podwyższania tych emerytur, odwołuje się do minimalnego wymiaru czasu pełnionej służby wojskowej lub do wskazania stanowisk, na których pełnienie służby wojskowej uprawnia do podwyższenia emerytury, stanowi modyfikację norm ustawowych, określonych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Norma decydująca o uprawnieniu do podwyższenia emerytury wojskowej, czyli kształtująca w tym zakresie prawo jednostki do zabezpieczenia społecznego, stanowi niewątpliwie materię ustawową. Natomiast akt wykonawczy powinien jedynie uzupełniać ustawę co do elementów w niej uregulowanych, a nie treść jej przekształcać, modyfikować, czy nawet powtarzać.

Dlatego też, w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy należy kompleksowo uregulować warunki decydujące o uprawnieniu do podwyższania emerytur wojskowych, włącznie ze wskazaniem, iż uprawnienie to uzależnione jest np. od odpowiedniego wymiaru czasu pełnienia służby i sposobu jej pełnienia. Z kolei, w rozporządzeniu można byłoby wówczas dookreślić powyższe elementy regulacji ustawowej.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej MON, Minister Obrony Narodowej nie podjął dotychczas prac nad wykonaniem ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, żadna regulacja w tym zakresie nie została przewidziana w Planie prac Rządu na I półrocze 2010 r.

5. Uwagi:

W celu wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Ustawodawcza dnia 10 lutego 2010 r. wniosła do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (druk nr 2922). Przedmiotowy projekt przewiduje nadanie nowego brzmienia upoważnieniu zawartemu w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, uwzględniającego szczegółowe wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządził/a: Oliwia Jokiell
Tel.: 694 60 34

20.04.2010r.
Oliwia Jokiell

