

RCL DPiO 5604-57/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z 27 MAJA 2014 R., SYGN. AKT. U 12/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt. U 12/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 3 czerwca 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 736.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 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, Służb Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. Nr 86, poz. 734 oraz z 2012 r. poz. 1205) w zakresie, w jakim stanowi o bezpośrednim zagrożeniu życia lub zdrowia, **jest niezgodny** z art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służb 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, 1623 i 1717); zwanej dalej „ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym” oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma prawna wynikająca z zaskarżonego w niniejszej sprawie przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji

W art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki podwyższania emerytury należnej funkcjonariuszowi danej służby mundurowej lub służby specjalnej, przewidziane w sposób ogólny w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w tym odnośnie służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu.

Na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego wydane zostało rozporządzenie z dnia 4 maja 2005 r. W rozporządzeniu tym zostały określone szczegółowe wymagania, odnoszące się do ustawowo uregulowanych przesłanek podwyższania emerytur, w tym normy roczne, liczby dni w roku lub okresy pełnienia służby w określonym charakterze lub w określonych warunkach.

W § 4 w pkt 1–4 rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r. wskazano okoliczności, w których pełnienie przez funkcjonariusza służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, uprawnia go do podwyższenia emerytury, w tym minimalną liczbę czynności operacyjno – rozpoznawczych, dochodzeniowo – śledczych albo interwencji oraz minimalną liczbę dni w roku, w ciągu których funkcjonariusz wykonywał określone zadania w ramach pełnionej służby w sytuacjach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. Zatem rozwiązanie odwołujące się do sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia funkcjonariusza znalazły odzwierciedlenie nie tylko w § 4 pkt 1, ale również w pkt 2 tego rozporządzenia.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W stosunku do zakwestionowanego określenia „bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia” sformułowane zostały dwa zarzuty: zarzut naruszenia art. 15 ust. 6 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, z uwagi na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Rada Ministrów została upoważniona do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków 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, wykonywaniu 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

rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r. nie wykracza poza ustawowe upoważnienie, a użyte w tym przepisie określenie „bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia” w znaczeniu realne i bezpośrednio odpowiada treści ustawowego upoważnienia (zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 846/10, z dnia 8 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1493/10)

Z drugiej strony, sądy stanęły na stanowisku, że przedmiotowe określenie ogranicza ustawowe przesłanki podwyższania emerytury, a stosowanie wymogu „bezpośredniości” doprowadziło do zawężenia ustawowego wymogu podwyższania emerytury, co doprowadziło do wykroczenia poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (zob. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 178/10.).

Należy podkreślić, iż racjonalny ustawodawca formułując warunki podwyższania emerytury różnicuje znaczenie słów: „szczególnie” i „bezpośrednie”, stosując to drugie do określenia relacji kauzalnej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Z kolei, konstytucyjny wzorzec kontroli, z którym Trybunał badał zaskarżoną regulację, tj. art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze stanowi, że „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.”. Wywodząc za Trybunałem Konstytucyjnym¹⁾ podkreślić należy, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie, i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji. „Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać”²⁾. Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. W związku z tym:

- 1) w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej,
- 2) upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej,

¹⁾ Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r. o sygn. akt K 28/98, a także Wyrok TK z dnia 15 listopada 2011 r. o sygn. akt P 29/10;

²⁾ Wyrok TK z dnia 10 marca 2010 r. o sygn. U 5/07, w którym Trybunał przypomniał wyrok z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01;

Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Podmioty, o których prawach i wolnościach rozstrzygnięto na podstawie niekonstytucyjnej normy mają prawo do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał Konstytucyjny orzekając o zakresowej niekonstytucyjności § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. nie odnosił się do obowiązujących ustawowych kryteriów podwyższania emerytury. Niezależnie od skutków niniejszego wyroku, w postaci utraty mocy przez § 4 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r. w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, Trybunał podkreślił, że wyrok ten nie stoi na przeszkodzie dokonaniu ewentualnych zmian ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, które mogłyby polegać m.in. na wprowadzeniu kryterium „bezpośredniości” w treść przepisów merytorycznych ustawy, przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian przepisu upoważniającego.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze zakresową niekonstytucyjność normy wywiedzionej z § 4 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r., mimo wskazywanej przez Trybunał możliwości zastosowania § 4 pkt 1, przez organy i sądy, zgodnie z konstytucyjnym standardem ochrony praw i wolności, zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wykonanie niniejszego wyroku.

W tej sytuacji prace legislacyjne mogłyby zmierzać:

- 1) bądź to do odpowiedniej zmiany rozporządzenia z dnia 4 maja 2005 r., polegającej na zastosowaniu w § 4 pkt 1 formuły, która nie będzie zawężała wynikających z ustawy przesłanek podwyższania emerytury w przypadku służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, albo na usunięciu zakwestionowanego określenia „bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia”;
- 2) bądź to do odpowiedniej zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w kierunku proponowanym przez Trybunał, tj. polegającej na wprowadzeniu kryterium „bezpośredniości” do treści jej przepisów.

Jednocześnie zauważyć należy, że zakwestionowane przez Trybunał określenie „bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia”, jako kryterium podwyższania emerytury,