



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

RPO-712621-HI/12/TO

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 15. XI. 2013.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**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 wystąpił<sup>1</sup> 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 odpowiedzi<sup>2</sup> 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

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

<sup>2</sup> 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/G1 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. Upoważnienie ustawowe zezwalające na modyfikację treści ustawy za pomocą

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



rozporządzenia musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym<sup>4</sup>. 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 prowadziłoby 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.



<sup>4</sup> § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 9Q8);