

56/5/A/2014

WYROK

z dnia 27 maja 2014 r.

Sygn. akt U 12/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 maja 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 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. Nr 86, poz. 734, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu, z art. 15 ust. 6 w związku 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,

o r z e k a:

§ 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. 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

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 czerwca 2014 r. w Dz. U. poz. 736.

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, 675, 1623 i 1717) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 15 listopada 2013 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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. Nr 86, poz. 734, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.) w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio zagrażających życiu lub zdrowiu, z art. 15 ust. 6 w związku 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.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie RPO, Rada Ministrów posiadała umocowanie do określenia w rozporządzeniu z 2005 r. szczegółowych warunków podwyższania emerytury, o których mowa m.in. w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 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”.

Zdaniem RPO „wprowadzone zakwestionowanym przepisem rozporządzenia kryterium «bezpośredniości» pozostaje w kolizji z hipotetycznym zagrożeniem życia lub zdrowia, o którym mowa w ustawie [o zaopatrzeniu emerytalnym]”.

W piśmie RPO zwrócono ponadto uwagę, że zakwestionowana regulacja była przedmiotem wielokrotnych wypowiedzi orzecznictwa sądowoadministracyjnego, w którym za dominujące można uznać stanowisko, iż porównanie § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. z upoważnieniem ustawowym prowadzi do wniosku, że Rada Ministrów używając słowa „bezpośrednio” zawęziła w rozporządzeniu ustawowe kryterium podwyższenia emerytury (zob. np. wyrok WSA w Opolu z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 178/10).

2. W piśmie z 26 lutego 2014 r., w imieniu Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu, jest zgodny z art. 15 ust. 6 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów „[p]omimo, że przepisy art. 15 [ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym] nie przewidują wprost jako warunku uzyskania przez funkcjonariusza uprawnienia do podwyższenia należnej mu emerytury o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu wymogu, aby realizowane przez funkcjonariusza w ramach wykonywania obowiązków służbowych czynności lub interwencje podejmowane były w sytuacjach istnienia «bezpośredniego» zagrożenia życia lub zdrowia, to równocześnie art. 15 ust. 6 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym] upoważnia Radę Ministrów do określenia szczegółowych warunków podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym]. W art. 15 ust. 2 i 3 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym] określono zaś przypadki, w których emerytura funkcjonariusza służby mundurowej lub specjalnej ulega podwyższeniu, wskazując tym samym w sposób ogólny warunki podwyższania emerytury w danym przypadku. W omawianym przypadku określonym w art. 15 ust. 2 pkt 3 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym] takim ogólnym warunkiem podwyższenia emerytury jest pełnienie służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu funkcjonariusza”.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, zakwestionowany przepis „nie wprowadza dodatkowych warunków nabycia przewidzianego w art. 15 ust. 2 pkt 3 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym] uprawnienia do podwyższenia emerytury należnej danemu funkcjonariuszowi, lecz stanowi jedynie uszczegółowienie ustawowego warunku, jakim jest pełnienie służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu. Biorąc zaś pod uwagę, że ustawodawca upoważnił (...) Radę Ministrów właśnie do uszczegółowienia warunków nabycia uprawnień do podwyższenia emerytury, zasadnym wydaje się stanowisko, że regulacja § 4 pkt 1 rozporządzenia z (...) 2005 r. nie narusza granic upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 6 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym]”.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów „użycie w ustawie [o zaopatrzeniu emerytalnym] oraz rozporządzeniu [z 2005 r.] – jako akcie wykonawczym do ustawy – różnych sformułowań (tj. w omawianym przypadku sformułowań «warunki szczególnie zagrażające życiu i zdrowiu» oraz «bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia»), nie przesądza ze swej istoty o wadliwości aktu wykonawczego, gdyż wykładni przepisów zawierających upoważnienie oraz przepisów rozporządzenia nie wystarczy dokonywać poprzez samo proste zestawienie zawartych w nich sformułowań, lecz należy także zwrócić uwagę na kwestię istnienia lub braku merytorycznego i racjonalnego związku przepisów rozporządzenia z ustawą, a także na to, czy służą one wykonaniu regulacji ustawowych”.

3. W piśmie z 26 marca 2014 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. 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 związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił argumentację RPO i stwierdził, że „[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 zaopatrzeniu emerytalnym] 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 [z 2005 r.]”.

II

Na rozprawie 27 maja 2014 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego oraz Rady Ministrów. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał § 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. Nr 86, poz. 734, ze zm., dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Przepis ten stanowi: „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”.

1.2. Problematyka zgodności § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. z art. 15 ust. 6 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., dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym) i art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Z jednej strony, sądy przyjmowały, że § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. nie wykracza poza ustawowe upoważnienie, gdyż wymaga aby zagrożenie było realne a nie hipotetyczne. Takie zaś rozumienie słowa „bezpośrednie” odpowiada – zdaniem sądów – treści ustawowego upoważnienia oraz art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (por. wyroki WSA w Warszawie z: 18 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 846/10; 8 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1101/10; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1181/10; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1493/10; zob. też wyroki: WSA w Lublinie z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 173/12; NSA z 10 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2563/12; NSA z 10 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2400/12 i por. z poglądami na znaczenie słowa „bezpośrednio” wyrażonymi w wyrokach WSA w Warszawie z: 7 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 1687/12; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1493/10; 15 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 202/09; wszystkie orzeczenia pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Z drugiej strony, sądy administracyjne, stojąc na stanowisku, że zaskarżony w niniejszym postępowaniu przepis ogranicza ustawowe przesłanki podwyższenia emerytury, uwzględniając zakaz zawężającej interpretacji przepisów regulujących prawa i wolności człowieka, powoływały się na art. 178 Konstytucji i odmawiały zastosowania § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. w zawisłych sprawach (por. wyroki WSA w Gliwicach z: 1 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 347/11; 13 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 1014/07; wyroki WSA w Gdańsku z: 4 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 288/13; 11 października 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 603/12; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 535/10; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 579/10; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 462/10; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 463/10; 9 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 464/10; wyroki WSA w Warszawie z: 11 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 883/13; 8 września 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 393/10; wyrok WSA w Poznaniu z 23 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 734/12; wyroki WSA w Opolu z: 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 178/10; por. też pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 997/13).

2. Wzorce kontroli.

Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał art. 15 ust. 6 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stanowi, że „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, wykonania 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”.

Przepis ten jest merytorycznie związany z – wskazanym przez wnioskodawcę jako związkowy wzorzec kontroli – art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, który stanowi że „Emeryturę podwyższa się o (...) 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu”.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rozporządzenia 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”.

3. Ocena konstytucyjności zaskarżonego aktu normatywnego.

3.1. Art. 92 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki z: 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10,

OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 10 września 2010 r., sygn. P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11).

Dla potrzeb niniejszej sprawy Trybunał uznał za celowe przypomnienie ustaleń dokonanych w wyroku o sygn. K 28/98 oraz podtrzymanych w wyroku o sygn. P 29/10. Trybunał stwierdził wówczas, że „[p]owiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać 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. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała zupełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego ich unormowania. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (ponieważ jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii” (cyt. wyrok o sygn. P 29/10).

W wydanym w pełnym składzie wyroku z 10 marca 2010 r. o sygn. U 5/07 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20) Trybunał przypomniał wyrok z 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 247), w którym TK stwierdził, że „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. (...) Pamiętać też należy, że rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne” (zob. również wyrok TK z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40).

Z orzecznictwa Trybunału wynika także, że interpretacja przepisów określających kompetencje prawodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124 i powołane tam orzecznictwo).

3.2. Przechodząc do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu Trybunał przypomina, że mocą art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, ustawodawca przekazał organowi władzy wykonawczej kompetencję do określenia „szczegółowych warunków podwyższania emerytury”. Zarazem kompetencję tę ograniczył z jednej strony – odesłaniem do art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, z drugiej zaś – wytycznymi, które należy uwzględnić wydając rozporządzenie, a mianowicie:

a) technicznymi normami rocznymi właściwymi dla różnych grup funkcjonariuszy; b) okresami pełnienia służby na jednostkach pływających; c) liczbą dni spędzonych przez funkcjonariuszy na wykonywaniu właściwych im zadań i obowiązków; d) okresami pełnienia służby na froncie w czasie wojny i w strefie działań wojennych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że treścią normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym jest zatem nie tyle określenie „szczegółowych warunków podwyższania emerytury” ile określenie szczegółów istotnych dla realizacji „warunków podwyższania emerytury”, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Przyjęcie odmiennego rozumowania podważałoby sens ustawowego odesłania oraz pozostawiałoby organowi władzy wykonawczej niedozwoloną konstytucyjnie możliwość regulowania spraw zastrzeżonych dla materii ustawowej (tj. zawężania merytorycznego warunków podwyższania świadczeń emerytalnych stanowiących operacjonalizację prawa podmiotowego z art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Dookreślając kompetencję Rady Ministrów, art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zawiera wskaźniki liczbowe i przyporządkowuje im trzy grupy (typów) stanów faktycznych, uzasadniających – w ocenie ustawodawcy – podwyższenie emerytury. Pierwszą grupę tworzy pełnienie służby bezpośrednio: a) w charakterze nurków i płetwonurków; b) w zwalczaniu fizycznym terroryzmu; c) w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach; d) w składzie załóg nawodnych jednostek pływających; e) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów; f) w służbie wywiadowczej za granicą (art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Drugą grupę stanów faktycznych tworzy pełnienie służby „na froncie w czasie wojny” oraz „w strefie działań wojennych” (art. 15 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Trzecią grupę stanów faktycznych uzasadniających podwyższenie emerytury tworzy pełnienie służby „w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym).

Służba pełniona „w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu”, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, jest zatem jednym z ustawowych desygnatów pojęcia „warunki podwyższania emerytury”, o którym mowa w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Wydając rozporządzenie Rada Ministrów zobowiązana jest zatem uwzględnić wszystkie wymienione przez ustawodawcę warunki uzasadniające podwyższenie emerytury, nie rozrywając przy tym ustawowo określonego związku między wskaźnikiem liczbowym a typem stanu faktycznego. Należy jednak zwrócić uwagę, że definiując warunek z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, ustawodawca przyporządkował wskaźnikowi liczbowemu stan „zagrożenia życia i zdrowia”, formułując zarazem wypowiedź preferencyjną, o czym świadczy użycie słowa „szczególnie”.

Podstawowe znaczenie dla rekonstrukcji treści kompetencji upoważnionego organu władzy wykonawczej, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, ma zatem rozstrzygnięcie czy zwrot „w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” ma charakter ustawowo zdefiniowany, a jego sens możliwy jest do odtworzenia na podstawie innych przepisów ustawy oraz przepisów ustaw właściwych dla każdej ze służb objętej przedmiotowo istotnym zaopatrzeniem emerytalnym, czy też Rada Ministrów jest uprawniona do określenia w rozporządzeniu szczegółów realizacji ustawowego warunku podwyższenia emerytury.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Rada Ministrów jest uprawniona do przykładowej egzemplifikacji w rozporządzeniu ustawowego pojęcia warunków „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” oraz określenia szczegółów realizacji tego

wymogu podwyższenia emerytury mając na uwadze ustawowe wytyczne. Przemawia za tym przede wszystkim systematyka wewnętrzna art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz systematyka ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Norma kompetencyjna organu wydającego akt wykonawczy do ustawy może mieć swoje źródło w przepisie upoważniającym do wydania aktu i przewidującym wytyczne oraz w przepisie, do którego ten pierwszy odsyła. Niewątpliwie zaś wypowiedź preferencyjna prawodawcy („szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu”), adresowana jest do Rady Ministrów, a nie organów władzy publicznej orzekających o podwyższaniu emerytury.

3.3. Powyższe nie przesądza jednak o wyniku kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Należy bowiem zauważyć, że słowo „bezpośrednie” z § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. nie stanowi merytorycznego rozwinięcia przysłówka „szczególnie” z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Pierwszy odnosi się bowiem do relacji kauzalnej między czynnościami funkcjonariusza a zagrożeniem, drugi zaś – dotyczy kwalifikacji merytorycznej zagrożenia. Zwrot „bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia” dotyczy związku przyczynowo-skutkowego i nakazuje adresatom § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. odwołać się do konkretnej koncepcji związku przy określaniu, czy został spełniony ustawowy warunek podwyższenia emerytury. Natomiast zwrot „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” odnosi się do kwalifikacji zagrożenia *per se*, rozumianej jako stwierdzenie istnienia zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby, przy założeniu, że w jej istotę wpisane jest ryzyko zagrożenia życia i zdrowia. Z perspektywy ustawowej regulacji ważne jest aby zagrożenie nie było normalnym następstwem służby, ale miało charakter wyjątkowy. Wypowiedź preferencyjna prawodawcy wskazuje na możliwość gradacji zagrożeń uzasadniających podwyższenie emerytury. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w pojęciu „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” mieszczą się takie zdarzenia, które mogą mieć miejsce w czasie pełnionej służby, choć nie pozostają w bezpośrednim związku przyczynowym z czynnościami podejmowanymi przez funkcjonariusza lub jego osobą. Zakwestionowany przepis wymaga natomiast aby zagrożenie nie tylko miało charakter „szczególny”, ale również aby pozostawało w ściśle określonej („bezpośredniej”) relacji kausalnej z czynnościami funkcjonariusza. Uprawnienia do takiego dookreślenia ustawowego warunku podwyższenia emerytury nie sposób natomiast wywieść z art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzenie w rozporządzeniu z 2005 r. kryterium „bezpośredniości” doprowadziło do zawężenia ustawowego wymogu podwyższania emerytury. Interpretując zaskarżony przepis niektóre z sądów administracyjnych przyjmowały bowiem, że „bezpośrednie” zagrożenie to takie, które jest zarazem „konkretne”, „obiektywne” i „rzeczywiste” oraz dotyczy bezpośrednio funkcjonariusza (zob. cyt. wyroki o: sygn. akt II SA/Wa 1493/10; sygn. akt III SA/Lu 173/12; sygn. akt I OSK 2563/12). Organy uprawnione do wydawania zaświadczeń o okresie służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury (na podstawie 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.), przyjmowały, że z uwagi na wymóg „bezpośredniości”, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, samo zakwalifikowanie czynności jako szczególnie zagrażającej życiu i zdrowiu (np. czynnej służby w operacjach prowadzonych

przez siły pokojowe ONZ w Kosowie) nie daje jeszcze podstawy do podwyższenia emerytury w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (por. stan faktyczny leżący u podstaw cyt. wyroku o sygn. akt IV SA/GI 347/11; zob. też cyt. wyrok o sygn. akt III SA/Gd 535/10).

Należy tymczasem podkreślić, że prawodawca formułując warunki podwyższenia emerytury różnicuje znaczenie słów: „szczególnie” i „bezpośrednie”. Drugie zostało wyraźnie zastrzeżone na określenie relacji kauzalnej (art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Zakładając racjonalność prawodawcy nie ma podstaw do zacierania różnicy między art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 a pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. W tym zaś kontekście istotne jest również to, że z uwagi na przedmiot ustawowej regulacji, której celem jest zagwarantowanie czytelnych kryteriów podwyższenia emerytury, a tym samym operacjonalizacja art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie może ona podlegać wykładni zawężającej.

3.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przepis został wydany z przekroczeniem ustawowej normy upoważniającej do wydania aktu wykonawczego i tym samym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Skutki wyroku.

Niniejszy wyrok odnosi się wyłącznie do niekonstytucyjności przekroczenia przez Radę Ministrów upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego. Orzekając o zakresowej niekonstytucyjności § 4 pkt 1 rozporządzenia z 2005 r. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się co do zgodności obowiązujących ustawowych kryteriów podwyższenia emerytury. Niniejszy wyrok nie stoi na przeszkodzie ewentualnej zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i wprowadzeniu kryterium „bezpośredniości” lub wprowadzeniu kryteriów przyjmowanych w orzeczeniach sądów administracyjnych. Wprowadzając stosowne zmiany prawodawca zobowiązany jest przestrzegać wszystkich norm konstytucyjnych i musi liczyć się z możliwością merytorycznej kontroli nowej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że organ władzy wykonawczej nie może wykraczać poza ustawowe upoważnienie i wprowadzać dodatkowych, nieznanych ustawie kryteriów realizacji praw i wolności, niezależnie od ich racjonalności lub operatywności dla konkretnego wypadku. Zawężenie kryteriów podwyższania emerytury, tak jak w niniejszej sprawie, leży w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Niekonstytucyjna norma traci moc obowiązującą zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji. Podmioty, o których prawach i wolnościach rozstrzygnięto na podstawie niekonstytucyjnej normy mają prawo do przywrócenia stanu konstytucyjności na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i przepisach właściwych dla danego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o wyznaczenie innego terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy, gdyż w warunkach niniejszej sprawy nie było żadnych argumentów przemawiających na rzecz okresowego odstępstwa od hierarchicznej zgodności norm. Zakresowa formuła niekonstytucyjności pozwala organom i sądom administracyjnym stosować § 4 rozporządzenia z 2005 r. zgodnie z konstytucyjnym standardem ochrony praw i wolności.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.